



**JUSTIÇA FEDERAL**  
**Tribunal Regional Federal da 6ª Região**

PROCESSO: 1027611-88.2020.4.01.3800 PROCESSO REFERÊNCIA: 1027611-88.2020.4.01.3800

CLASSE: APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728)

POLO ATIVO: . SUPERINTENDENTE DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DA AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT e outros

REPRESENTANTE(S) POLO ATIVO: RAFAEL DA SILVA ALVIM - DF63903-A, RAPHAEL ROCHA DE SOUZA MAIA - DF52820-A, MARILDA DE PAULA SILVEIRA - DF33954-A, FLAVIO HENRIQUE UNES PEREIRA - DF31442-A, ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE - SP155105-A, FERNANDO VILLELA DE ANDRADE VIANNA - DF50064-S, BRUNO SANCHEZ BELO - SP287404-A, CARINA BULLARA DE ANDRADE - SP406725-A e MATEUS RESENDE VILELA - MG192008-A

POLO PASSIVO: BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.

REPRESENTANTE(S) POLO PASSIVO: MURILO VENELLI PYLES - MG176175-A, CAIO SCHEUNEMANN LONGHI - SP222239-A, GUSTAVO LORENZI DE CASTRO - SP129134-A, JULIANA CORDEIRO DE FARIA - MG63427-A, ISADORA DE ASSIS E SOUZA - MG118099, ARTHUR SALLES DE PAULA MOREIRA - MG136818-A e JULIA VIEIRA FROES - MG200934

RELATOR(A): LINCOLN RODRIGUES DE FARIA



**PODER JUDICIÁRIO**  
**Tribunal Regional Federal da 6ª Região**  
**DESEMBARGADOR FEDERAL LINCOLN RODRIGUES DE FARIA**  
**Processo Judicial Eletrônico**

**APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728) n. 1027611-88.2020.4.01.3800**

**RELATÓRIO**

**O(A) EXMO(A). SR(A). DESEMBARGADOR(A) FEDERAL LINCOLN RODRIGUES DE FARIA (RELATOR(A)):**

1. Trata-se de remessa necessária e recursos de apelação interpostos por SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDPAS, AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT, DEPARTAMENTO DE EDIFICAÇÕES E ESTRADAS DE RODAGEM DE MINAS GERAIS – DER/MG e ESTADO DE MINAS GERAIS (id n. 262384037, 262384044 e 262384059), em face da sentença prolatada pelo juízo da 3ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais (atual 1ª Vara Cível da Subseção Judiciária de Belo Horizonte/MG, conforme renumeração conferida pela Resolução Presi n. 09/2022 do TRF6), que, nos autos do mandado de segurança n. 1027611-88.2020.4.01.3800, impetrado por BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA, contra ato praticado pelo Superintendente de Serviço de Transporte de Passageiros da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT; do Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT; do Diretor de Fiscalização do DER/MG; do Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito do DER/MG e do Coordenador Regional do DER/MG – CRG Metropolitana – Belo Horizonte, confirmou a liminar anteriormente deferida e concedeu a segurança, “para determinar às Autoridades impetradas e o Estado de Minas Gerais que se abstenham de criar qualquer óbice, impedir ou interromper viagens intermediadas pela Impetrante sob o fundamento de prestação clandestina de serviço público ou qualquer outro que extrapole a regular fiscalização de trânsito e segurança, ficando ditas Autoridades advertidas de que deverão fiscalizar as viagens intermediadas pela BUSER como qualquer outro



fretamento contratado por meios tradicionais”, sem incidência de custas processuais e honorários advocatícios de sucumbência, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 (id n. 262384003).

2. O primeiro apelante, Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais – SINDPAS, sustentou que é fantasiosa a dinâmica descrita pela apelada, no sentido de que sua plataforma de intermediação tão somente viabilizaria a conexão entre grupos de pessoas interessadas em viajar e prestadores do serviço de fretamento, sendo o valor correlato pactuado livremente entre as partes contratantes e rateado entre os passageiros integrantes do grupo; que não há prova pré-constituída capaz de demonstrar a violação ao direito líquido e certo da Buser; que inexistente ilegalidade ou abuso de poder nos atos praticados pelas autoridades impetradas; que há uma diferença gritante entre o que a Buser alega fazer e o que de fato faz; que não há formação de grupo propriamente dito, pois os integrantes não se conhecem e não sabem quem participará da viagem; que os passageiros adquirem individualmente as suas passagens; que não há motivação comum para a realização da viagem; que se trata de linha regular, que se viabiliza caso apareçam passageiros; que não há dinâmica de fretamento eventual, tampouco de intermediação, por ausência de interação entre o fretador e os passageiros; que não há liberdade na escolha de horários; que a diferença para o transporte sob concessão é que a Buser não está obrigada a manter a regularidade do serviço com segurança de dia e horário; que a Buser nada mais é do que um site que reúne todos os transportadores que invadem linhas regulares, ao passo que o passageiro não é nada mais que um comprador de passagem de um trecho que pode, mais facilmente, ser cancelado; que não existe o alegado rateio entre os usuários; que se trata de verdadeira comercialização de bilhetes de passagem, o que é vedado pela Lei n. 14.298/2022 e pela Lei Estadual n. 3.941/2021; que mesmo não sendo a Buser uma empresa de transporte de passageiros, é a partir de seu modelo de negócios que os fretadores incidem nas mais diversas violações às normas federais e estaduais; que ser intermediário de um negócio ilícito é igualmente ilícito; que o argumento de inovação tecnológica é falacioso; que o transporte coletivo, público ou privado, depende de autorização; que a prestação do serviço de fretamento, nos moldes em que efetuada pelos parceiros da Buser, contrariam a regulamentação vigente; que os concessionários do serviço público submetem-se a um conjunto gravoso de requisitos e de vedações; que o circuito fechado não constitui subespécie da modalidade de fretamento, mas característica essencial existente nas três subespécies existentes, quais sejam, turístico, eventual e contínuo; que o fretamento pressupõe que um mesmo grupo de passageiros, com motivação comum, parta em um veículo de um local de origem a um ou mais destinos e, após percorrer o itinerário, retorne ao local no mesmo veículo em que realizado o trajeto de ida, nos termos do art. 3º, XVI, da Resolução ANTT n. 4.777/2015; art. 2º, XI e 36 do Decreto Federal n. 2.521/1998; que não existe a figura autônoma do fretamento colaborativo, tratando-se de estratégia empresarial da Buser para se firmar no mercado como modelo inovador e disruptivo de negócios; que a livre exploração das rotas mais atrativas gera distorções e efeitos catastróficos à higidez da prestação do serviço público de transporte coletivo, pois os concessionários obtêm lucro a partir da lógica dos subsídios internos ou cruzados, em que a receita tarifária auferida em itinerários de grande demanda e curto deslocamento compensa os custos incorridos no atendimento de itinerários menos procurados pelos passageiros, ao contrário da Buser, cuja atividade incorreria no denominado “cream skimming”; que a ausência de condicionantes para o fretamento elimina as distinções entre ambos os serviços; que a atuação da Buser vem gerando diversos acidentes nas estradas; que sua atividade já foi suspensa em diversos outros Estados da Federação; que é necessário fazer a distinção em relação ao caso da Uber, pois o transporte coletivo de passageiros difere-se do serviço de taxi, na medida em que os concessionários são obrigados a transportarem passageiros beneficiários de gratuidade, em horários e itinerários deficitários, respondendo objetivamente por eventuais danos, tratando-se de serviço público e não somente de utilidade pública. Coligiu jurisprudência que entende corroborar seus argumentos. Pleiteou a reforma da sentença. Requereu distribuição por dependência. Juntou comprovante de recolhimento do preparo recursal e outros documentos (id n. 262384037, 262384038 e 262384039 a 262384042).

3. A segunda apelante, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, arguiu preliminar de ilegitimidade ativa da Buser, ao argumento de que as destinatárias das autuações são as empresas de fretamento por ela contratadas, cujas viagens estariam sendo interrompidas pela fiscalização da ANTT e de outros órgãos estatais. Também suscitou a inadequação da via eleita, por se tratar de pretensão que impugna ato normativo em abstrato. No mérito, sustentou que a livre iniciativa no mercado de transporte coletivo de passageiros sofre limitações e vedações legais e regulamentares; que o chamado fretamento colaborativo operado pela Buser funciona à margem da regulação existente; que possui competência constitucional para fiscalizar a apelada, não se limitando a sua atuação a mero órgão autorizador do transporte de passageiros; que é vedada a prestação de serviços de transporte de passageiros, de qualquer natureza, que não tenham sido autorizados, concedidos ou permitidos pela autoridade competente; que não há ilegalidade na venda de passagens por meios digitais, mas a sua comercialização precisa atender aos mesmos requisitos aplicáveis àquela realizada nos guichês dos terminais rodoviários; que o fretamento só é lícito se observada a característica fundamental do circuito fechado, além de outros requisitos, como a vedação à venda e emissão de bilhete de passagem e o transporte de pessoa não relacionada na lista de passageiros, conforme o disposto na Resolução n. 4.777/2015 da ANTT; que é descabida a alegação de que a Buser é uma empresa tecnológica que realiza mera intermediação entre pessoas que querem fazer a mesma viagem, através de plataforma digital; que o serviço de fretamento caracteriza-se como um serviço prestado a um grupo fechado de pessoas previamente identificadas, de interesse comum em relação à viagem e que ao final retornam para a origem; que a atividade em questão constitui serviço regular em linha sem autorização; que o modelo de operação da plataforma Buser e outras similares utiliza empresas habilitadas junto à ANTT, sob a faixada de fretamento, para atuar irregularmente no mercado de prestação de serviços de transporte coletivo interestadual e internacional de passageiros; que não se trata de inviabilizar serviços desenvolvidos em plataformas digitais, mas, sim, de coibir o transporte irregular de passageiros; que o modelo de operação executado



pela Buser importa concorrência desleal em desfavor dos concessionários que operam regularmente no mercado; que o usuário é induzido a acreditar que a Buser é prestadora do serviço, inclusive com a identificação visual dos veículos, o que contraria o art. 56, I, da Resolução ANTT n. 4.777/2015; que há distinção, na essência, em relação à plataforma da Uber, pois o modelo desta não abarca serviço público delegado, mas sim particular, que apenas sofre regulamentação estatal, ao passo que a Buser atua diretamente no mercado de transporte coletivo remunerado interestadual de passageiros, serviço público transferido aos particulares mediante delegação e cumprimento de requisitos que servem para conferir qualidade e segurança aos usuários finais; que a livre iniciativa não é um princípio absoluto; que o modelo operado pela Buser é prejudicial ao setor regulado e, conseqüentemente, aos direitos assegurados aos usuários pela regulação; que a empresa de tecnologia impetrante não é ente regulado pela ANTT, mas os prestadores que utilizam a sua plataforma devem observar o regramento da atividade, assim como fazem os concessionários do serviço público; que, no serviço regulado, para que o concessionário realize viagens economicamente viáveis e necessárias, ele obriga-se a observar as gratuidades conferidas aos idosos, pessoas com deficiência e jovens, bem como a realizar também aquelas economicamente inviáveis ou viáveis com menor demanda, o que não ocorre com os fretadores vinculados à impetrante, dando ensejo à concorrência desleal; que, ao permitir a realização de viagens em sistema de circuito aberto, o juízo a quo acabou por tornar os serviços de fretamento e de transporte coletivo regular absolutamente idênticos; que não fiscaliza a impetrante, mas tem competência para fiscalizar todos os aspectos do termo de autorização firmado entre as empresas de fretamento e agência reguladora; que não há qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade nas Resoluções n. 4.770/2015 e 4.777/2015 da ANTT, que regulamentam as modalidades de transporte regular e mediante fretamento, respectivamente; que as empresas de fretamento são detentoras apenas do Termo de Autorização para Fretamento – TAF, razão pela qual, ao prestarem o serviço de transporte de passageiros em circuito aberto, estão ultrapassando os limites da delegação outorgada pela ANTT, o que justifica as autuações impugnadas; que o art. 27 da Resolução n. 4.777/2015 da ANTT determina a obrigatoriedade da caracterização externa do veículo, que permita a identificação da autorizatária, que é a empresa fretadora e não a Buser, o que também vem sendo descumprido; que a Buser não está suprindo uma demanda faltante no mercado, mas concorrendo deslealmente nas linhas com maior oferta; que a Buser estabelece regras próprias em desacordo com a regulamentação da ANTT e em prejuízo dos usuários, como a ausência de gratuidade no embarque de crianças de até 6 (seis) anos incompletos; que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade; que as agências reguladoras detêm discricionariedade técnica para formularem a melhor solução normativa, em atendimento ao interesse público. Pleiteou a reforma da sentença. Requereu distribuição por dependência e antecipação da tutela recursal. Juntou documentos (id n. 262384045 a 262384057).

4. Os terceiros apelantes, Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER/MG e Estado de Minas Gerais, alegaram que o fato de a Buser não ser uma empresa de transporte não descaracteriza a natureza do serviço que ela presta na prática, que é o transporte intermunicipal e interestadual de pessoas; que toda modalidade de transporte, ainda que executada por meio de plataforma digital, deve se submeter às exigências normativas e à fiscalização do Poder Público; que o transporte clandestino de passageiros acarreta risco à integridade física e à própria vida dos usuários, além de representar concorrência desleal com os concessionários que atuam regularmente; que a apelada incorre em ato ilícito, ao disponibilizar aplicativo para o transporte clandestino de pessoas no Estado de Minas Gerais; que a apelada pretende que o Poder Judiciário referende, por via oblíqua, o descumprimento da legislação de trânsito e de transporte. Pleitearam a reforma integral da sentença.

5. A apelada apresentou contrarrazões, pugando pelo desprovisionamento da remessa necessária e dos recursos voluntários (id n. 262384062). Juntou documentos (id n. 262384063 a 262384067 e 262384068 a 262384078).

6. A Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros – ABRATI requereu o seu ingresso no feito, na condição de assistente simples das apelantes (id n. 262384081), o que foi indeferido (id n. 268913153).

7. O SINDPAS e a Buser apresentaram novas manifestações, instruídas com pareceres técnicos, sobre os quais foi dada vista às partes (id n. 269303626 e 270756661).

8. O DER/MG e o Estado de Minas Gerais suscitaram preliminar de ilegitimidade passiva e notificaram a ocorrência de fato novo (id n. 270796622 e 293281160), sobre os quais se manifestaram as demais partes (id n. 276028662, 278664137, 295104132).

9. Os autos foram encaminhados à Procuradoria Regional da República, que emitiu parecer, opinando pelo desprovisionamento da remessa necessária e dos recursos voluntários (id n. 274423147).

É o relatório.

**Des(a). Federal LINCOLN RODRIGUES DE FARIA**

**Relator(a)**

---

**VOTO - VENCEDOR**





PODER JUDICIÁRIO FEDERAL

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO

GAB 14 - DESEMBARGADORA FEDERAL SIMONE S LEMOS

---

**APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728) n. 1027611-88.2020.4.01.3800**

---

**VOTO: A EXMA. DESEMBARGADORA FEDERAL SIMONE S LEMOS (VISTORA):**

Cuida-se de remessa necessária e apelações interpostas em face de sentença que concedeu a segurança vindicada pela BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA, reconhecendo, em síntese, seu direito líquido e certo de intermediar o transporte coletivo interestadual de passageiros sem sofrer penalidades por prestação clandestina de serviço público.

O processo foi trazido a julgamento na sessão do dia 20 de março de 2024 pelo ilustre relator, Desembargador Federal Lincoln Rodrigues Faria, que reconheceu a ilegitimidade passiva de autoridades estaduais e confirmou a sentença concessiva da ordem.

Pedi vista dos autos para melhor me inteirar dos aspectos envolvidos no julgamento, bem como para amadurecer meu convencimento acerca de matéria que possui grande relevância e produz impactos diversos não apenas para as partes envolvidas, mas também para a população em geral e a sanidade do ambiente econômico.

Abstenho-me de apresentar novo relatório para evitar tautologia, eis que o ilustre relator se desincumbiu, com maestria, da tarefa de registrar o panorama fático, jurídico e processual que envolve o julgamento das apelações interpostas.

Não tenho reparos a efetuar ao reconhecimento da ilegitimidade das autoridades administrativas vinculadas ao DER/MG e ao Estado de Minas Gerais para figurar no polo passivo deste mandado de segurança. Apesar de o transporte intermunicipal e o interestadual intermediados pela BUSER terem inegáveis semelhanças, os atos questionados relativamente às autoridades indigitadas coatoras são diversos e sujeitos à competência de autoridades judiciárias diferentes. Acompanho, no ponto, a conclusão do relator que entendeu por bem excluir as autoridades estaduais do polo passivo deste feito.

Acompanho, igualmente, a reconhecida legitimidade ativa do impetrante para figurar no polo ativo do mandado de segurança, na defesa de direito próprio que considera possuir.

Quanto à adequação da via eleita, ousou discordar do ilustre relator, já que a utilização do *writ* constitucional pressupõe a demonstração, de plano, de todos os elementos e provas a serem considerados pelos julgadores.

E o objeto deste mandado de segurança não se restringe a uma simples matéria de direito, exigindo ao revés, a comprovação de pressupostos fáticos necessários ao



reconhecimento do direito postulado.

Em verdade, não encontro nos autos a comprovação dos elementos indicados na exordial, que supostamente atraem a proteção constitucional vindicada, tampouco os elementos apresentados nas informações das autoridades impetradas.

Afinal, como é realizada a intermediação que a Buser alega ser seu objeto social?

Qual a relação jurídica estabelecida entre a impetrante e as empresas que possuem os veículos utilizados para transporte de passageiros?

Além disso, não se pode sequer afirmar, com segurança, quem são os proprietários dos ônibus que realizam as viagens intermediadas, ou se a impetrante é ou não proprietária de alguns dos ônibus que realizam os transportes intermediados pela plataforma. Em breve consulta a imagens disponibilizadas pela internet verifica-se, sem dificuldade alguma, a presença de inúmeras fotografias de ônibus BUSER, cobertos com identificação que sugerem, sim, que se trata de veículo de propriedade da impetrante, ou, no mínimo, a ela cedido para uso, sabe-se lá a que título. O que se pode dizer, sem dúvidas, é que a circunstância dificulta, extremamente, a identificação de responsabilidades por eventual falha no serviço prestado.

Por outro lado, como afirmar que os itinerários existentes na plataforma são disponibilizados após impulso dos interessados nas viagens? Ou, em sentido oposto, que os itinerários seriam disponibilizados de acordo com a rentabilidade dos trechos e escolha das empresas proprietárias dos ônibus ou da própria impetrante?

E não são esses os únicos questionamentos. Temos ainda de considerar a impossibilidade de aferição, nestes autos, da alegação de que os custos estipulados para as passagens são medidos pela demanda e interesse dos usuários, e não pelo valor de mercado envolvido. Uma prova pericial seria absolutamente necessária para aferição da circunstância.

Esses e inúmeros outros questionamentos vieram à consideração desta vistora, que não conseguiu encontrar, nestes autos, comprovação de que os fatos ancoradores do suposto direito líquido e certo defendido na exordial efetivamente ocorrem.

O que se apreende do exame dos autos e das informações públicas disponíveis na internet é que a BUSER realiza operações conjuntas com empresas que identifica como parceiras, **anunciando e vendendo passagens** para viagens interestaduais que fogem aos padrões autorizados pela União.

Uma simples visita à página eletrônica da Buser demonstra que **há preço** para as passagens ofertadas em **itinerários pré-definidos**, não havendo destaque de qualquer taxa de administração ou intermediação do serviço prestado, circunstância que agride garantia prevista para o consumidor no inciso III do art. 6º da Lei n. 8.078/90, que exige a oferta de informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços ofertados ao público.

O que se afere é que há venda de passagens para poltronas em ônibus que realizam trechos regulamente oferecidos que competem, de forma desleal, com as rotas cobertas por concessionárias de transporte interestadual.

A verdade é que a via escolhida pelo impetrante é, *data venia*, absolutamente imprópria ao fim desejado.



Prossigo, verificando que, ainda que superada a impropriedade da via eleita, este *writ* estaria a merecer denegação por ausência de direito líquido e certo a ser garantido. Isso porque não há dispositivo legal ou constitucional que ampare a pretensão do impetrante de intermediar serviço prestado à margem da regulamentação do transporte interestadual de passageiros.

Neste ponto, lembro que não se pode considerar eventual regularidade ou irregularidade do serviço de intermediação ignorando-se a regularidade ou irregularidade do serviço final prestado ao consumidor. A intermediação é umbilicalmente interligada ao serviço que é ofertado por terceiros.

Logo, se o serviço é prestado de forma irregular, a oferta de passagens é irregular.

O transporte interestadual de passageiros encontra-se destacado, pelo legislador constitucional, como serviço público, que é aquele identificado como pertencente à área da satisfação de necessidades coletivas relevantes. E na esfera do serviço público, ainda que delegado, **não há liberdade para se fazer o que não se encontra regulamentado**, diferentemente do que alega o impetrante. Na esfera da delegação de serviço público, há obrigação, pelo delegatário, de fazer exatamente o que se encontra normatizado; há obrigação de submissão às normas de regência.

No âmbito infraconstitucional, o art. 21, alínea 'e', inciso XII, atribui à União a exploração dos serviços de transporte rodoviário interestadual de passageiros, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão.

Nessa linha de entendimento, não se pode dar guarida a um suposto direito à livre iniciativa e liberdade econômica em área de prestação de serviço público, assim qualificados por sua essencialidade e importância e, por consequência, sujeitos a autorização e regulamentação pelo Poder Público.

Serviços públicos delegados se submetem a uma série de regras e exigências, e os delegatários suportam ônus excessivos. Aqueles que se submetem às diversas exigências e restrições, obtendo concessões de linhas regulares não podem sofrer as consequências de uma disputa predatória de mercado, sob pena de comprometimento da universalidade e qualidade dos serviços prestados, e uma grave agressão ao princípio da isonomia.

Afinal, empresas delegatárias do serviço público oferecem linhas regulares de ônibus para localidades específicas, comprometendo-se com aquelas que não são lucrativas e submetendo-se a todas as imposições constitucionais e legais necessárias à:

- implementação da garantia do acesso universal e contínuo ao serviço (regularidade, continuidade, gratuidades e descontos a crianças, idosos, jovens de baixa renda e pessoas com deficiência, frequência mínima em rotas não rentáveis, etc),
- implementação das medidas necessárias à proteção do consumidor (manutenção de cadastro ativo na plataforma digital consumidor.gov.br, SAC ativo, identificação do preço efetivo da passagem, regularidade mínima na oferta)
- cumprimento de exigências de integralização de capital (capital integralizado mínimo de dois milhões de reais) e patrimônio líquido positivo.



Submetem-se ainda a exigências de regularidade jurídica, trabalhista, fiscal e financeira, frota mínima, aluguel de guichês para venda de bilhetes (art. 8º e seguintes da Resolução ANTT n. 4.770/15). São ainda impedidas de realizar transporte intermunicipal em linha interestadual.

Não há, pois, como cancelar um modelo de negócios calcado em suposta liberdade de iniciativa na esfera econômica que causa inegável concorrência desleal às empresas que atuam de forma regular e com prévia autorização do Poder Público, submetendo-se a todas as imposições normativas próprias do setor.

Além disso, não posso deixar de observar que não há norma legal ou regulamentar que ampare a oferta de “fretamento em modalidade aberta”, que significa, sem floreios, transporte clandestino que compete com uma linha de concessão regular.

Registro, de maneira bem sintética, que as leis de regência e os diplomas regulamentadores reconhecem duas formas de realização de transporte interestadual de passageiros:

1 – o oferecido por linhas regulares, em itinerário fixo, objeto de concessão, nos termos da letra a do inciso I do art. 14 da Lei n. 10.233;

2 – o fretamento eventual ou contínuo, oferecido por autorizatária (letra b do inciso III do art. 14 da Lei n. 10.233). Nos termos estabelecidos pelo Decreto n. 2.521/98 e Resolução n. 4.777/15, o fretamento é, em regra, realizado em circuito fechado, que pressupõe o retorno dos passageiros ao local de origem. Essa modalidade não permite venda de passagens individuais, nem a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário (§1º do art. 36 do Decreto 2.251/98).

Em outras palavras, transporte interestadual remunerado de pessoas realizado sem autorização ou permissão do Poder Público é transporte clandestino. Fretamento aberto é invasão da esfera das linhas regulares, com grave desequilíbrio ao meio econômico.

Não compactuo com o entendimento de que as normas regulamentares seriam inconstitucionais ou ilegais, já que a própria Constituição atribuiu à União a competência de dispor sobre o tema. Além disso a alínea j do inciso III do art. 14 da Lei n. 12.996 especifica que a regulamentação do transporte rodoviário coletivo regular interestadual de passageiros compete à ANTT.

E há disposição regulamentar que, considerando as peculiaridades do serviço público delegado, dispõe sobre as formas de oferta de fretamento, não incluindo, entre elas, a pretendida pela impetrante e seus parceiros.

Neste ponto, trago à colação julgado recente do Superior Tribunal de Justiça, realizado em recurso especial interposto em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que diz respeito a uma demanda ajuizada pela Federação das Empresas de Transporte de Passageiros dos Estados do Paraná e Santa Catarina - Fepasc contra a União, a ANTT e a Buser Brasil Tecnologia Ltda, visando reconhecer e declarar, para todos os efeitos, a ilegalidade e invalidade do modelo Buser de oferta de serviço de transporte regular intermunicipal de passageiros.

O acórdão do TRF4 reconheceu e declarou, para todos os efeitos, a ilegalidade e



invalidez do modelo da Buser, ao divulgar, comercializar e realizar as atividades de transporte rodoviário interestadual de passageiros sem a prévia autorização da ANTT, considerando que a atividade equivale a um serviço irregular de fretamento.

O acórdão do TRF4 foi confirmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp n. 2093778/PR, assim ementado:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL DA BUSER. TRANSPORTE INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. LEGITIMIDADE ATIVA DA PARTE AUTORA, FEDERAÇÃO DE EMPRESAS DE TRANSPORTES DE PASSAGEIROS. CONFIGURAÇÃO. LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PLATAFORMA DIGITAL DE VENDA DE PASSAGENS. MODELO DE FRETAMENTO EM CIRCUITO ABERTO. IRREGULARIDADE. CONCORRÊNCIA DESLEAL COM AS EMPRESAS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS NA MODALIDADE REGULAR. CONFIGURAÇÃO. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER EM PARTE DO RECURSO ESPECIAL E, NESSA EXTENSÃO, NEGAR-LHE. RECURSO ESPECIAL DA ANTT. OBRIGAÇÃO IMPOSTA À AGÊNCIA REGULADORA. AFASTAMENTO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.*

*1. Na origem, a Federação das Empresas de Transporte de Passageiros dos Estados do Paraná e Santa Catarina (Fepasc) ajuizou demanda contra a União, a Buser Brasil Tecnologia Ltda e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), objetivando a procedência dos pedidos para (i) reconhecer e declarar, para todos os efeitos, a ilegalidade e invalidez do modelo do Buser de oferta de serviço de transporte regular intermunicipal de passageiros, (ii) ordenar à Buser que se abstenha de realizar a atividade em questão, sob pena de multa e outras medidas coercitivas e sub-rogatórias; e (iii) ordenar à União e à ANTT que exerçam efetivamente a fiscalização adequada do referido serviço público.*

*2. A sentença de parcial procedência dos pedidos foi reformada pelo Tribunal de origem para: (1) reconhecer e declarar, para todos os efeitos, a ilegalidade e invalidez do modelo da Buser, ao divulgar, comercializar e realizar as atividades de transporte rodoviário interestadual de passageiro, com ponto de partida ou de chegada no Estado do Paraná, sem a prévia autorização da ANTT para tal atividade, tratando-se de serviço irregular de fretamento; (2) ordenar à Buser que se abstenha de realizar a atividade ilegal em questão, sob pena de multa e outras medidas coercitivas ora determinadas; (3) ordenar à ANTT que exerça efetivamente a fiscalização adequada do serviço público.*

*3. O acórdão recorrido não merece reparos ao reconhecer a legitimidade ativa da Fepasc, mormente porque "as empresas que atuam no setor de transporte interestadual no Paraná não possuem sindicato organizado - hipótese em que, dada a ausência de sindicato representativo da categoria, ao menos no âmbito territorial do Estado do Paraná, verificar-se-ia a legitimidade subsidiária da FEPASC".*

*4. O recurso especial não pode ser conhecido relativamente aos dispositivos da Lei de Liberdade Econômica, pois a matéria neles veiculada não foi objeto de debate pelo acórdão recorrido e nem invocada nos embargos de declaração opostos na origem.*

*5. O caso concreto envolve a prestação de serviços de fretamento realizado sob iniciativa da ora recorrente - Buser Brasil Tecnologia Ltda -, em circuito aberto; ou seja, por meio da utilização de plataforma eletrônica, os passageiros adquirem viagens para destinos de seu interesse, normalmente em rotas consideradas lucrativas pelas empresas de transporte de passageiros em geral. 6. A legislação exige que o serviço de fretamento, para ser autorizado, deve ser praticado somente em "circuito fechado" (viagens de ida e de volta realizadas com os mesmos passageiros), o que não é o caso de pelo menos grande parte dos serviços oferecidos pela ora recorrente.*

*7. O serviço oferecido pela Buser de fretamento em circuito aberto implica, na realidade, a*





*prestação irregular de serviço de transporte rodoviário de passageiros. Tanto é assim que, conforme delineado no acórdão recorrido: (i) são disponibilizados diversos trajetos diários, com preço individual e horários fixos, em circuito aberto (só ida e até previsões de paradas), e muitas vezes sem informação quanto à empresa responsável pelo transporte; (ii) a regularidade na oferta dos serviços (viagens diárias, nos mesmos horários), a venda de bilhetes individuais e a compra facultativa da passagem de volta (circuito aberto) revelam que não se trata de serviço de caráter ocasional, mas sim de "estabelecimento de serviços regulares ou permanentes"; e (iii) as empresas cadastradas na plataforma da ré possuem apenas autorização para fretamento no circuito fechado. Configurada, portanto, atuação em situação de concorrência desleal com as empresas que prestam regular serviço de transporte interestadual de passageiros.*

*8. Quanto ao recurso especial da ANTT, tem razão a recorrente. Ora, a fim de assegurar o cumprimento da decisão judicial de ilegalidade da venda de serviços de fretamento em circuito aberto, basta a multa diária mantida no acórdão recorrido em relação à Buser, nos termos seguintes: "a) à BUSER, multa diária por descumprimento da decisão judicial, que ora fixo em definitivo R\$ 50.000 (cinquenta mil reais), reduzindo, portanto, a majoração pelo dobro anteriormente deferida, visto que objetivou atender circunstância particular e temporal na presente ação; b) aos dirigentes e administradores da empresa BUSER, multa adicional, correspondente a 20% do montante devido pela empresa". Como a Buser, por suas características, não é uma empresa que presta diretamente o serviço de fretamento, ou seja, não se enquadra como agente regulado da ANTT.*

*9. Nos termos da legislação atualmente em vigor, está a agência reguladora limitada a fiscalizar as empresas autorizadas no regime de fretamento, independentemente se os passageiros foram captados pela Buser; e, constatando a prestação indevida de serviço em circuito aberto, aplicar as medidas previstas nos instrumentos normativos pertinentes.*

*10. Agravo da Buser Brasil Tecnologia Ltda conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento. Recurso especial da ANTT provido.*

*(STJ, REsp n. 2092778/PR, Relator Ministro Mauro Campbell, julgado em 18 de junho de 2024).*

No voto condutor do acórdão, seu ilustre Relator, Ministro Mauro Campbell, frisou que “o argumento de que (a Buser) atuaria como mera intermediária entre os passageiros e as empresas devidamente autorizadas a prestarem o serviço de fretamento não passa de sofisma”. Considerou-se caracterizada situação de concorrência desleal com as empresas que prestam regular serviço de transporte interestadual de passageiros.

Com extrema lucidez, o ilustre Relator aponta vislumbrar abuso das vantagens decorrentes da inovação tecnológica, concluindo ser insustentável a tese da Buser de que atua apenas como intermediária, pois “de acordo com o recorte fático delineado no acórdão recorrido, o modelo por ela adotado necessariamente envolve operações conjuntas com empresas qualificadas como parceiras”.

Comungo do entendimento de Sua Excelência, desenvolvido ao longo do voto condutor do acórdão indicado, quando aponta os inequívocos benefícios do avanço tecnológico e a necessidade de que seja regulado de acordo com os impactos na atividade econômica, com mitigação dos naturais efeitos das transformações dele decorrentes, como a extinção de empregos e até mesmo de todo um setor econômico.

Se há necessidade de se redesenhar o modelo esquadriado para o transporte interestadual de passageiros, o Poder Legislativo e o Poder Executivo devem agir, pois a área pertence à reserva legal e regulamentar.

Logo, até que o aperfeiçoamento do arcabouço legislativo e regulamentar seja



promovido, com amplo debate da sociedade sobre o tema e análise dos incontáveis reflexos que provoca, não se pode permitir o exercício de atividade econômica desalinhada com as impositivas regras do setor público.

Neste ponto, consigno que a despeito ser uma entusiasta das novas tecnologias de informação e comunicação, tenho grandes reservas quanto a um verdadeiro descontrolo jurídico que se instaura pela recusa de reconhecimento da continuidade da subsunção de fatos às normas de regência, especialmente quando esses fatos recebem novas cores e roupagens derivadas do desenvolvimento dessas tecnologias.

Caem como luvas ao exame do ponto as sábias palavras do Ministro Sepúlveda Pertence no voto condutor do HC 76689, julgado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no qual se assentou a premissa de que *“a invenção da pólvora não reclamou a redefinição do homicídio para tornar explícito que nela se compreendia a morte dada a outrem mediante arma de fogo”*. Essa assertiva deu-se em um contexto no qual se analisava, exatamente, o desenvolvimento das novas tecnologias e seu impacto no direito público.

Sim, a invenção da pólvora não reclamou a redefinição do homicídio. Matar alguém, seja da forma que for, continua sendo matar alguém, ainda que com *hackeamento* de aparelhos de UTI de um hospital.

Da mesma forma, transporte interestadual de passageiros continua sendo transporte interestadual de passageiros, ainda que intermediado por plataforma tecnológica que possibilite a ligação entre o consumidor e as empresas de ônibus.

Se essa intermediação é de transporte clandestino, realizado às margens da lei, ela também é clandestina. Ao revés, se uma empresa que realiza transporte interestadual regular se utiliza de uma plataforma para vender suas passagens, essa intermediação é regular.

Simple assim: a natureza do serviço envolvido deve ser identificada sem ginásticas semânticas.

Nessa linha de entendimento, qualquer plataforma relacionada ao transporte interestadual de pessoas, surgida com a evolução da tecnologia, merece classificação e encaixe nos normativos existentes, para fins de aferição da regularidade ou legitimidade dos serviços oferecidos.

Assim, não há como se reconhecer direito líquido e certo à realização de fretamento em modalidade “aberta”, que equivale a transporte clandestino, realizado às margens da regulamentação própria.

Com essas considerações, voto pelo reconhecimento da impropriedade da via eleita e ausência de direito líquido e certo, reformando a sentença concessiva da ordem para denegá-la.

É como voto.

**Desembargadora Federal SIMONE S LEMOS**



## DEMAIS VOTOS

Inicialmente, peço vênia ao ilustre relator, mas entendo, tal como citado pela Desembargadora Simone Lemos que a via eleita não é adequada para o que se discute neste julgamento.

Há de se reconhecer que existem questões controvertidas nos votos apresentados que não dizem respeito apenas à existência ou não de violação de direito líquido e certo. As questões levantadas pela divergência não poderiam ser respondidas sem dilação probatória, inclusive, para saber se há, na prática, um desequilíbrio econômico decorrente das atividades oferecidas pela Buser.

Dessa forma, quando discutimos aqui qual o tipo de fretamento que a empresa faz, não estamos a debater apenas sobre o conceito jurídico, mas analisamos a atividade desenvolvida a partir da alegação das partes, uma vez que tais pontos não podem ser respondido por meio de prova pré-constituída.

Pelo exposto, remeto ao consignado no voto da Ilustre Des. Simone Lemos e manifesto entendimento pela **denegação do Mandado em razão da inadequação da via eleita.**

Superado o referido ponto, no mérito, também sigo a divergência por entender que não há direito subjetivo sendo violado.

Primeiro, destaca-se que o Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de analisar demanda que envolve questão muito semelhante a que aqui se impõe, sendo o caso de acompanhar a Corte Superior, **em respeito a integridade e coerência aos precedentes.**

Reservo-me a não transcrever a ementa, tendo em vista que já consta da divergência inaugurada, todavia, merece citação direta quanto o ponto que entendo ser central na ementa:

“7. O serviço oferecido pela Buser de fretamento em circuito aberto implica, na realidade, a prestação irregular de serviço de transporte rodoviário de passageiros. Tanto é assim que, conforme delineado no acórdão recorrido: (i) são disponibilizados diversos trajetos diários, com preço individual e horários fixos, em circuito aberto (só ida e até previsões de paradas), e muitas vezes sem informação quanto à empresa responsável pelo transporte; (ii) a regularidade na oferta dos serviços (viagens diárias, nos mesmos horários), a venda de bilhetes individuais e a compra facultativa da passagem de volta (circuito aberto) revelam que não se trata de serviço de caráter ocasional, mas sim de "estabelecimento de serviços regulares ou permanentes"; e (iii) as empresas cadastradas na plataforma da ré possuem apenas autorização para fretamento no circuito fechado. Configurada, portanto, atuação em situação de concorrência desleal com as empresas que prestam regular serviço de transporte interestadual de passageiros.” (STJ. REsp 2.093.778/PR. Min. Rel. Mauro Campbel Marques. Julgado em 18.06.2024)

Vejamos que a questão é resolvida com regulamentação que há muito tempo vigora no direito pátrio, com o estabelecido no Decreto nº 2.251/1988, ato normativo decorrente da atribuição de competências estipulada na Lei nº 10.233/2001, que traz as nuances normativas para o transporte de passageiros entre estados. Destaca-se entre os dispositivos o § 1º do art. 36:



"não poderão ser praticadas vendas de passagens e emissões de passagens individuais, nem a captação ou o desembarque de passageiros no itinerário, vedadas, igualmente, a utilização de terminais rodoviários nos pontos extremos e no percurso da viagem, e o transporte de encomendas ou mercadorias que caracterizem a prática de comércio, nos veículos utilizados na respectiva prestação".

É o caso dos autos, em que a parte vende bilhetes de trajetos intermunicipais e interestaduais de maneira individualizada, com a possibilidade de captação e desembarque de passageiros conforme livremente combinado. Este modelo de operação é o denominado circuito aberto de viagens, que não está amparado pelas normativas expedidas pela ANTT, que no mesmo decreto, por meio do inciso XI do art. 3º define que os fretamentos eventuais ou turísticos não podem ser realizados pelo sistema adotado pela Buser.

Ressalto que no que diz ao circuito na modalidade fechada a empresa possui autorização para prestar seus serviços, não sendo este o debatido aqui.

Assim, ainda que a empresa alegue que não faz o fretamento irregular, mas apenas participa da intermediação da venda das passagens, não é crível imaginar que quem comercializa o produto proibido não possa ser vedado de continuar com a comercialização. É de se dizer, na melhor das hipóteses, a parte comercializa passagens de serviço que sabe ser violador de normativas administrativas e não pode com isso se eximir das responsabilidades advindas da participação do transporte na modalidade clandestina.

Em que pese no presente processo haver a ampliação do debate, em relação ao que ficou decidido pelo STJ, tendo em vista que foram trazidos argumentos sobre a lei de liberdade econômica, penso que não há neste fato elemento suficiente que altera o que ficou decidido no Tribunal Superior. Isso porque, é pacífico no Judiciário brasileiro que há pelo Poder Executivo Federal e pela ANTT a capacidade do exercício do Poder de Polícia, com a possibilidade de trazer regramentos de transporte de passageiros e aplicar sanções diante do desrespeito às respectivas normativas.

Lembro da posição doutrinária do Ministro Eros Grau, exposta na ADI nº 1642, em que muito bem nos ensinou que há diferenças relevantes quando abordamos atividades empresariais econômicas no sentido estrito e aquelas em que são prestados serviços públicos. Inadequado tratar a questão como se fosse pela ótica da liberdade econômica, pois, estamos decidindo sobre a fiscalização de atividade que é pública, seja pela análise do interesse que envolve o transporte coletivo de passageiros intermunicipal e estadual, ou pela ótica objetiva das normativas vigentes que colocam o serviço como objeto de concessão pública.

Vale dizer expressamente, a Lei da liberdade econômica não extinguiu a possibilidade de regulamentação de serviços públicos, tão pouco impede que a Administração Pública exerça seu poder-dever de normatizar e fiscalizar atividades que estão delimitadas pelo arcabouço jurídico.

É por esta razão que diariamente julgamos recursos de particulares que buscam impugnar as ações da ANTT, e bem decidimos no sentido de legitimar seu poder regulamentar.



Não há na Lei nº 13.874/2019 qualquer impedimento de que isso ocorra ou de que foi vedada a regulamentação de atividades privadas pela Administração Pública. Pelo contrário, decorre de mandamento constitucional, tal como a livre iniciativa de atividades econômicas em sentido estrito, a competência federal em regular autorização, concessão ou permissão de serviço de transporte de passageiros entre estados, nos termos da alínea 'e' do inciso XII do art. 21: "Art. 21. Compete à União: (...) XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...) e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;"

Dito de maneira diversa, na mesma lógica do que nos ensinou o Ministro Eros Grau, não estamos diante de uma atividade econômica, mas analisamos no caso se é devemos ignorarmos a regulamentação administrativa existente sobre uma prestação de serviços públicos, assim elencada pela constituição federal. Dessa forma, acreditar que a Lei nº 13.874/2019 poderia afastar a aplicação da determinação constitucional de autorização, concessão ou permissão para serviços de transportes de passageiros desta espécie é também cancelar uma tese de violação da soberania da Constituição.

Não há, em meu sentir, como utilizar o argumento da referida lei, seja porque não estamos diante de uma atividade econômica em sentido estrito, seja porque advém da própria Constituição a determinação de que as atividades de transporte de passageiros intermunicipal e interestadual serão realizadas pela União diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão. Portanto, a única conclusão que tenho é que a ANTT tem total possibilidade de exercer seu poder de polícia para regulamentar a atividade nos termos da Constituição Federal de 1988.

Caso a empresa deseje atuar no mercado, assim como as demais pessoas que também prestam o serviço na outra modalidade – fechada, é imprescindível que respeite as normas de direito público que devem ser vistas a partir do interesse público, a zelar a segurança dos passageiros e o sistema econômica própria da prestação de serviços.

De outro modo, mesmo pelo olhar do impacto econômico das relações que se apresentam, não mereceria prosperar argumentos que joguem luzes para o valor das tarifas ou para o fato de que o consumidor de baixa renda pode ser beneficiado pelas viagens ofertadas. Isso, porque, como pontuado pelo STJ, a concorrência se dá de forma desleal com risco de reflexos negativos ao mercado de empresas que ao aderirem o sistema de concessão estão submetidos a diversos horários e linhas, ainda que com prejuízos nos trajetos.

Ao contrário, a empresa conhecida como Buser, por mais que possa fazer trajetos que atendam a população mais carente, não tem a obrigação e nem o compromisso legal de oferecer aquele trecho. Diversamente, caso não seja atingido número mínimo de passageiros, eventualmente, pode cancelar a operação.

Enquanto as empresas concessionárias estão submetidas aos **subsídios inversos** de passagens, por estarem vinculadas a realizarem viagens deficitárias, a Buser pode simplesmente não realizar trechos sob o argumento da livre iniciativa. É neste contexto que o Tribunal Superior



analisou as consequências econômicas sob um prisma da regulação do setor, sem se esquecer do interesse público envolvido na demanda.

Assim, tendo em vista que o serviço prestado pela empresa envolve o transporte de passageiros em circuito aberto, somente seria possível o exercício regular caso participassem dos processos licitatórios para a concessão de transporte interestadual de passageiros.

Pelo exposto, voto com a divergência.

## **ÁLVARO RICARDO DE SOUZA CRUZ**

Desembargador Federal

Por ocasião do início do julgamento da presente apelação, em 20 de março de 2024, havia eu acompanhado o ilustre relator em razão da profundidade do voto apresentado, ainda que com alguma dúvida quanto à possibilidade de avaliação dos instrumentos de proteção do usuário do transporte coletivo quanto a destinos com pouca rentabilidade econômica, tanto que questionei esse ponto ao longo da sessão.

Não obstante, até porque há nos autos farta documentação demonstrando que existem "claros" no mapa de atendimento pelo serviço concedido e, mais, que tais informações estão à disposição do público em geral, configurando, pois, a condição de fato notório para fins de avaliação e julgamento nos termos do artigo 374 do Código de Processo Civil, continuo a entender ser possível o julgamento da questão deduzida em juízo através da estreita via do Mandado de Segurança.

Por outro lado, o voto da ilustre Desembargadora Federal Simone S Lemos traz, em sua consistente fundamentação, fato de extrema relevância, a saber, o julgamento do REsp nº 2093778/PR no âmbito da 2ª Turma do e. Superior Tribunal de Justiça, onde restou acolhido, à unanimidade, entendimento no sentido de que "O serviço oferecido pela Buser de fretamento em circuito aberto implica, na realidade, a prestação irregular de serviço de transporte rodoviário de passageiros. Tanto é assim que, conforme delineado no acórdão recorrido: (i) são disponibilizados diversos trajetos diários, com preço individual e horários fixos, em circuito aberto (só ida e até previsões de paradas), e muitas vezes sem informação quanto à empresa responsável pelo transporte; (ii) a regularidade na oferta dos serviços (viagens diárias, nos mesmos horários), a venda de bilhetes individuais e a compra facultativa da passagem de volta (circuito aberto) revelam que não se trata de serviço de caráter ocasional, mas sim de 'estabelecimento de serviços regulares ou permanentes'; e (iii) as empresas cadastradas na plataforma da ré possuem apenas autorização para fretamento no circuito fechado. Configurada, portanto, atuação em situação de concorrência desleal com as empresas que prestam regular serviço de transporte interestadual de passageiros" (item 7 da ementa).

Para melhor entendimento do que restou decidido no âmbito da Corte Superior, trago parte do voto do ilustre Ministro Mauro Campbell que trata da natureza jurídica do serviço prestado pela impetrante para concluir que se trata de transporte coletivo regular de passageiros que demanda outorga estatal para seu funcionamento. Conclusão, pois, diametralmente oposta aos fundamentos apresentados pelo voto do ilustre relator, senão veja-se:

Configurada, portanto, atuação em situação de concorrência desleal com as empresas que prestam regular serviço de transporte interestadual de passageiros.



O que vejo, nas circunstâncias do caso, com o máximo respeito às opiniões diversas, é o abuso das vantagens decorrentes da inovação tecnológica, mormente na complexa realidade brasileira, em que o Poder Público, por razões variadas e bem conhecidas, não consegue atualizar de forma contínua e eficaz a regulamentação das inúmeras atividades econômicas praticadas no território nacional, incluindo aí a que envolve o transporte coletivo de passageiros.

É inequívoco que o avanço tecnológico se impõe à realidade e traz benefícios de toda ordem, mas o impacto na atividade econômica precisa ser bem absorvido pela sociedade, se possível com a mitigação dos naturais efeitos decorrentes das transformações dele decorrentes, como a extinção de empregos e até mesmo de todo um setor econômico.

Em razão da necessidade de controlar as naturais transformações da atividade econômica decorrentes da evolução tecnológica (cada vez mais acelerada), é indispensável a atuação de natureza regulatória por parte do Poder Público; e, quando for o caso, atuação pontual do Poder Judiciário.

Nessas circunstâncias, em que o direito regulatório se mostra desalinhado em relação a uma atividade econômica inovadora que esteja desequilibrando o mercado, salutar se mostra a intervenção restrita do Poder Judiciário (quando provocado) até que sobrevenha aperfeiçoamento da legislação pertinente por parte dos outros Poderes.

Por todo o exposto até o momento, tenho como correta a conclusão do acórdão recorrido de que deve ser vedada à Buser a atuação na oferta de serviços de fretamento em circuito aberto.

Reproduzo a bem lançada fundamentação do acórdão recorrido quanto ao ponto, da lavra do Desembargador Federal Rogério Favreto, que aqui adoto como razões de decidir:

(...) as normas acima transcritas revelam significativa diferença entre o transporte rodoviário interestadual de passageiros prestado na forma regular e na forma de fretamento, sendo necessária uma autorização específica para cada modalidade.

Diante de tal normatização, tem-se que é incorreto dizer que não há norma concreta que proíba que pessoas com interesses comuns – no caso, o ânimo de transportarem-se de um lugar de origem a um de destino - contratem o serviço em questão em convergência de vontades e que a inexistência de proibição dessa natureza implica, por decorrência lógica, na sua permissão.

Veja-se.

No caso dos autos, restou incontroverso que a ré opera sistema que oferece para o consumidor diversas opções de viagens em variados trechos interestaduais que tem o Estado do Paraná como ponto de partida ou de chegada e que são disponibilizados diversos trajetos diários, com preço individual e horários fixos, em circuito aberto (só ida).

Além da nota de regularidade na oferta dos serviços (viagens diárias, no mesmo horário), a venda de bilhetes individuais e a compra facultativa da passagem de volta (circuito aberto) revelam que não se trata de serviço de caráter ocasional, mas sim de "estabelecimento de serviços regulares ou permanentes".

Portanto, o transporte coletivo regular de passageiros oferecido pela BUSER, mesmo que pelo sistema de venda de passagens, não se enquadra no conceito de fretamento e, sim, de um serviço público regular (linha) de transporte coletivo, que necessita de outorga estatal para seu pleno funcionamento.

Com efeito, o que a plataforma digital da BUSER oferece não se limita à alegada intermediação de transporte interestadual em regime de fretamento regularmente previsto, porque: (1) são disponibilizados diversos trajetos diários, com preço individual e horários fixos, em circuito aberto (só ida e até previsões de paradas), e muitas vezes sem informação quanto à empresa responsável pelo transporte; (2) a regularidade na oferta dos serviços (viagens diárias, no mesmo horário), a venda de bilhetes individuais e a compra facultativa da passagem de volta (circuito aberto) revelam que não se trata de serviço de caráter ocasional, mas sim de "estabelecimento de serviços regulares ou permanentes"; (3) as empresas cadastradas na plataforma da ré possuem apenas autorização para fretamento no circuito fechado.

Por isso, não se sustenta o esforço da apelante Buser em tentar limitar sua atuação à mera comercialização de passagens, visto que o modelo de cooperação com outras empresas parceiras, não é estanque e dissociado, mas sim, executado com operações imbricadas. O modelo de cooperação adentra na operação do serviço de transporte ao intermediar a venda das passagens, mediante parceria com empresas de fretamento, no propósito de viabilizar viagens em desacordo à autorização obtida da agência estatal responsável. Da mesma forma, a venda individual de passagens e com diversos destinos, é incompatível com o sistema de fretamento, mesmo que utilize a criativa denominação de rateio entre os passageiros interessados.

Em resumo, a empresa Buser possui plataforma digital que oferece transporte irregular, em desacordo com as normas atinentes à matéria e sem que as empresas cadastradas (exclusivamente de fretamento, de caráter ocasional, no



sistema de circuito fechado - consoante art. 36, caput e § 1º do Decreto n. 2.521/1998) possuam autorização para atuar na forma em que o serviço está sendo oferecido (em circuito aberto, com caráter regular ou permanente, de transportes de passageiros).

Como se vê, o que está em discussão é, efetivamente, um determinado modelo irregular de "fretamento" instaurado pela BUSER que, inegavelmente, cria um mercado de transporte interestadual paralelo àquele regulamentado pelo Poder Público, gerando um sistema de concorrência desleal àquelas empresas que atuam de forma regular e previamente autorizada.

Acresça-se que, se é certo que a ANTT tem atribuição expressa de fiscalizar as empresas de fretamento de passageiros, não há dúvida que também deve fiscalizar os serviços de venda de passagens por ventura oferecidos para viabilizar tais fretamentos.

Na hipótese em exame, ainda que não se trate, a BUSER, de empresa de fretamento, resta cristalino que vende passagens para o transporte que a FEPASC alega irregular.

(...)

Considerando tudo isso, penso merecer trânsito o recurso da FEPASC, a fim de que a BUSER seja proibida de realizar a oferta e/ou comercialização (por via eletrônica ou não) de serviço de transporte interestadual de passageiros, com viagens que tenham como destino ou partida o Estado do Paraná consoante acima descrito - em circuito aberto, com caráter regular ou permanente, mesmo que operacionalizadas por meio de cooperações com empresas de fretamento ou similares.

Reitere-se: a proibição das atividades da BUSER, neste formato de atuação, justifica-se pela necessidade de preservar os serviços regulares de transporte prestado pelas empresas autorizadas que devem cumprir inúmeras exigências, seja de segurança, mas sobretudo de habitualidade e continuidade dos serviços. Por óbvio, que outros serviços ofertados pela empresa BUSER, que não se relacionem com o objeto central dessa demanda, não estão atingidos pelas ordens judiciais proibitivas.

(...)

Outrossim, mesmo na linha de fundamentação da BUSER, se os serviços prestados são de agenciamento de passageiros interessados em formar um grupo para viagem, ocorre que toda a organização e oferta dos destinos, horários e custos é promovida pela empresa titular da plataforma digital e, isso está inserido no sistema de comercialização de passagens, o qual possui regulação e deve ser executado nos moldes legais. Entretanto, a atuação da BUSER somente se conclui com a contratação das empresas de fretamento de passageiros, o que demonstra incidência direta e/ou indireta na operação do transporte coletivo.

Na verdade, especificamente acerca da BUSER, há a necessidade de se adaptar as normas de autorização para disciplinar a sua forma de atuação no cenário de transportes rodoviários. O que não se pode permitir é a manutenção de uma concorrência desleal e predatória em face das empresas legalizadas. Veja-se que todo o sistema é feito de forma a manter uma habitualidade e continuidade dos serviços, bem como um equilíbrio na distribuição de linhas: horários mais rentáveis são divididos entre as empresas, ao tempo em que são obrigadas a operar outros trechos não tão lucrativos em centros menores mas que são essenciais às suas comunidades. Também, o serviço público interestadual autorizado possui outros encargos, como gratuidade de passagens (idosos e pessoas com deficiência) e abatimentos parciais dos valores (estudantes de baixa renda). Assim, restam compartilhados os ônus de viagens de caráter necessário, ainda que economicamente inviáveis.

(...)

Por fim, diante das recentes manifestações da empresa BUSER que sua plataforma passou a dispor de outro mecanismo de viabilização do acesso da população às viagens de ônibus: um marketplace que disponibiliza, ao usuário cadastrado na plataforma, a compra de passagens das linhas das empresas autorizadas do transporte interestadual de passageiros, tenho que esse novo serviço agregado, reforça ainda mais a ilegalidade das demais ações comerciais. Ou seja, fica visível que, se a nova oferta de comercialização de passagens pela sua plataforma digital observa parceria com empresas detentoras de autorização oficial do serviço pelo Estado, as demais ações com execução direta ou subcontratação de empresas de fretamento, é totalmente desprotegida de legalidade e regularidade, merecendo a reprimenda dos órgãos de fiscalização, em especial da ANTT.

Diante de todo o exposto, aplicando-se a legislação atualmente vigente, impõem-se reconhecer a irregularidade da atuação da BUSER no formato ora combatido - oferta (divulgação, comercialização e realização) de serviço aberto e contínuo, sem prévia autorização da ANTT, de transporte rodoviário interestadual de passageiros (com saída ou chegada no Estado do Paraná) - porque importa em instauração de mercado paralelo àquele atuante no setor de serviço público de transporte rodoviário interestadual de passageiros.

(...)





Portanto, o recurso especial da Buser deve ser conhecido em parte para, na parte conhecida, ser desprovido.

Como se pode observar, o e. Superior Tribunal de Justiça, em entendimento recente de um dos seus órgãos fracionários, desautoriza o julgamento do presente feito nos moldes propostos pelo ilustre relator Desembargador Federal Lincoln Rodrigues da Faria.

Pois bem, com promulgação da Emenda Constitucional nº 45/04 (*vide* artigos 102, § 2 e 103-A), o Brasil passou a adotar o sistema de precedentes como fonte normativa primária, orientação legal reforçada com a edição do Código de Processo Civil (artigo 927).

Em sendo assim, deve o julgador, tanto quanto possível, preservar o entendimento firmado pelos órgãos julgadores hierarquicamente superiores bem como a própria linha de inteligência dos julgados firmados no seu âmbito de jurisdição de forma a manter a coerência sistêmica da prestação jurisdicional, ainda que isso possa implicar em diminuição do poder de cada corte individualmente.

É dizer, no sistema de precedentes a segurança jurídica prevalece como elemento central da formação da jurisprudência, de forma a evitar julgamentos díspares para mesmas situações de fato, salvo quando apresentadas razões sérias e fundamentadas para distinguir a situação submetida ao escrutínio do julgador do entendimento consolidado, quando se trata do mesmo grau de jurisdição, ou apresentado por órgão julgador hierarquicamente superior.

A meu ver essa é a circunstância que aqui se apresenta, onde não há qualquer “distinguish” a autorizar a revisão do entendimento sufragado pelo e. Superior Tribunal de Justiça e nem há demonstração de séria de dissenso no âmbito daquela corte a permitir adoção de caminho diverso ao por ela proposto, que se trata matéria recente.

Adotar, pois, entendimento diverso somente implicaria em retrabalho até porque a palavra final quanto ao tema, no sistema recursal brasileiro, não cabe a esse órgão fracionário. Seja qual for o resultado do presente julgamento, certamente haverá submissão pelas partes ao e. Superior Tribunal de Justiça.

Por tal razão, com todas as vênias ao ilustre relator, revejo meu entendimento anteriormente firmado para, adotando os fundamentos apresentados pelo ilustre Ministro Mauro Campbell Marques no REsp 2093778/PR (Dje de 02/07/2024), reformar a sentença de primeiro grau e denegar a segurança, acompanhando o voto divergente.

É como voto.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**Processo Judicial Eletrônico**  
**Tribunal Regional Federal da 6ª Região**  
**DESEMBARGADOR FEDERAL LINCOLN RODRIGUES DE FARIA**

---

**APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728) n. 1027611-88.2020.4.01.3800**

---



## VOTO

**O Excelentíssimo Senhor Desembargador Federal LINCOLN RODRIGUES DE FARIA**

**(Relator):**

1. Inicialmente, indefiro o pedido formulado no ID 299465651, forte nos argümentos expendidos a seguir, quanto à impossibilidade de assistência em mandado de segurança.

2. De início, faz-se necessária a análise da preliminar de incompetência absoluta da Justiça Federal, suscitada pelos apelantes Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER/MG e Estado de Minas Gerais, ao argumento de que compete à Justiça Estadual apreciar a legalidade dos atos imputados às autoridades estaduais.

3. A questão concernente à competência de natureza absoluta constitui matéria de ordem pública, devendo o órgão jurisdicional zelar por sua correta fixação. A competência cível da Justiça Federal é estabelecida pelo art. 109, I, da Constituição Federal de 1988, sendo imprescindível, para a sua configuração, a presença de uma das hipóteses previstas naquele dispositivo constitucional.

4. No caso concreto, a impetrante deduziu pretensão em face de autoridades administrativas estaduais e federais, vinculadas, respectivamente, ao DER/MG e à ANTT. Contudo, no que concerne à fiscalização do transporte coletivo terrestre de passageiros, inexistente solidariedade entre os entes federativos, tampouco indivisibilidade entre os atos praticados por seus agentes, que justifique a formação do pretendido litisconsórcio passivo facultativo ou necessário, visto que o primeiro atua exclusivamente no âmbito intermunicipal, ao passo que a segunda é responsável pelas ações na esfera interestadual e internacional, nos termos dos artigos 22, II e 26, II, da Lei n. 10.233/2001, c/c os artigos 3º, VII da Lei Estadual n. 11.403/1994 e 6º do Decreto Estadual n. 44.403/1994.

5. Quanto ao litisconsórcio, o Código de Processo Civil assim dispõe:

Art. 113. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando:

I - entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide;

II - entre as causas houver conexão pelo pedido ou pela causa de pedir;

III - ocorrer afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito.  
(...)

Art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.

Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será:

I - nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo;

II - ineficaz, nos outros casos, apenas para os que não foram citados. (...)

Art. 116. O litisconsórcio será unitário quando, pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir o mérito de modo uniforme para todos os litisconsortes.



6. Na seara do direito material, vale lembrar que a solidariedade não se presume, resultando exclusivamente de lei ou de convenção entre as partes, nos termos do art. 265 do Código Civil de 2002. Por sua vez, a indivisibilidade ocorre quando a prestação tem por objeto coisa ou fato não suscetíveis de divisão, por sua natureza, por motivo de ordem econômica, ou dada a razão determinante do negócio jurídico, em consonância com o disposto no art. 258 do mesmo diploma legal.

7. Nesse contexto, ainda que a apelada atue na intermediação de viagens intermunicipais e interestaduais, tal fato, por si só, não atrai a competência da Justiça Federal para julgar os atos imputados às autoridades estaduais, os quais se inserem na competência absoluta da Justiça Estadual.

8. Afinal, mesmo configurada a conexão, por serem idênticos os pedidos e a causa de pedir (art. 55 do CPC), sabe-se que aquela é causa de modificação ou prorrogação da competência relativa, visto que a competência absoluta é improrrogável e inderrogável por vontade das partes (artigos 62 e 65 do CPC).

9. A cumulação de pedidos contra réus distintos somente é admitida excepcionalmente, quando fundados em ponto comum de fato e de direito e deduzidos perante o juízo competente para apreciação de ambos. Na espécie, a Justiça Federal não tem competência para apreciar a legalidade de atos praticados por autoridades não vinculadas às entidades ou órgãos elencados no art. 109, I, da CF/88, quando inexistente solidariedade ou indivisibilidade em relação aos atos imputados às autoridades federais. A propósito, confira-se os seguintes precedentes:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL E JUSTIÇA ESTADUAL. CUMULAÇÃO INDEVIDA DE PEDIDOS. RÉUS DISTINTOS NA MESMA AÇÃO. BANCO DO BRASIL E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONEXÃO. INEXISTÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO DOS PEDIDOS PELO MESMO JUÍZO. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA EM RAZÃO DA PESSOA. ART. 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE CISÃO DO PROCESSO.

1. Compete à Justiça Estadual processar e julgar demanda proposta contra o Banco do Brasil, sociedade de economia mista. Precedentes.

2. Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar ação proposta em face da Caixa Econômica Federal, empresa pública federal.

3. Configura-se indevida a cumulação de pedidos, in casu, porquanto formulada contra dois réus distintos, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

4. Mesmo que se cogite de eventual conexão entre os pedidos formulados na exordial, ainda assim eles não podem ser julgados pelo mesmo juízo, ante a incompetência absoluta, em razão da pessoa, da Justiça Estadual para processar e julgar ação contra a Caixa Econômica Federal e a mesma incompetência absoluta, *ratione personae*, da Justiça Federal para julgar demanda e face do Banco do Brasil S/A, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

5. Nos termos da súmula 170/STJ, verbis: "compete ao Juízo onde primeiro for intentada a ação envolvendo acumulação de pedidos, trabalhista e estatutário decidi-la nos limites da sua jurisdição, sem prejuízo do ajuizamento de nova causa, com pedido remanescente, no juízo próprio".

6. Cabe à Justiça Estadual decidir a lide nos limites de sua jurisdição, ou seja, processar e julgar o pedido formulado contra o Banco do Brasil, competindo à Justiça Federal o julgamento da pretensão formulada



contra a Caixa Econômica Federal – CEF. (...) (CC n. 119.090/MG, Relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Segunda Seção, julgado em 12/9/2012, DJe de 17/9/2012).

10. Em julgamento de caso semelhante, em que uma empresa fretadora parceira da Buser impetrou mandado de segurança, em face das mesmas autoridades estaduais e federais, vinculadas ao DER/MG e à ANTT, respectivamente, o TRF1 assim decidiu:

1.1- Litisconsórcio passivo entre autoridades/entes federais e estaduais - incompetência da Justiça Federal

A reunião de pessoas numa mesma lide, passiva ou ativamente, depende de critérios legalmente previstos. (...)

De acordo com a norma, para que duas pessoas litiguem em conjunto numa mesma ação, ativa ou passivamente, é necessário que uma das condições previstas no referido art. 113 se faça presente.

No caso, nenhuma das hipóteses arroladas se verifica, de modo a autorizar o litisconsórcio passivo apontado pela impetrante na inicial, justificando, por conseguinte, a presença, na mesma lide, de autoridades sujeitas à competência da Justiça Federal e de autoridades submetidas à competência da Justiça Estadual.

De fato, por se tratar de relações jurídicas distintas entre a impetrante e cada uma das autoridades impetradas, o litisconsórcio só deve ser aceito em relação àquelas submetidas ao foro federal, em observância à regra do art. 109 da CF/88.

Por outro lado, também não se vislumbra, de igual modo, a ocorrência de litisconsórcio necessário. (...)

Com efeito, a pretensão deduzida na inicial diz respeito a atuações distintas, aplicadas por órgãos/autoridades dotados de competências legalmente delimitadas. No tocante à ANTT, a respectiva esfera de atuação restringe-se ao transporte rodoviário interestadual e internacional, nos termos do inciso III do art. 22 c/c inciso III do art. 26, todos da Lei 10.233/2001, do seguinte teor:

“Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT: (...) III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; (...)

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário: (...)

III – autorizar o transporte de passageiros, sob regime de fretamento;”

Por sua vez, às autoridades vinculadas ao DER/MG compete a fiscalização e a autorização do transporte rodoviário intermunicipal sob regime de fretamento, embasada em critérios previstos em Normas do Estado de Minas Gerais, tais como a Lei Estadual nº 11.403/94 e o Decreto Estadual 44.035/2005, que disciplinam:

Lei Estadual nº 11.403/94

“Art. 3º - Para a consecução de seus objetivos compete ao DER-MG:



(....)

VII - conceder ou explorar diretamente os serviços de transportes coletivos rodoviários intermunicipal e metropolitano de passageiros;”

Decreto Estadual 44.035/2005

“Art. 6º. A autorização para prestação de serviço fretado de transporte rodoviário intermunicipal de natureza eventual ou contínua, se condiciona à aprovação do cadastramento prévio e válido, do autorizatário, do condutor e do veículo, pelo Diretor Geral do DER/MG, que poderá delegar esta atribuição mediante portaria.”

Assim, constatada a impossibilidade de formação de litisconsórcio, necessário ou facultativo, é patente a incompetência absoluta da Justiça Federal para o processamento e o julgamento do feito em relação ao Diretor de Fiscalização do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais, ao Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais e ao Coordenador Regional do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais – CRG Metropolitana – Belo Horizonte, autoridades vinculadas ao Departamento de Transportes Rodoviários do Estado de Minas Gerais (DER/MG) (...) (TRF1, Agravo de Instrumento n. 1002292-72.2020.4.01.0000, Relator Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, publicado em 20/03/2020).

11. Portanto, impõe-se o acolhimento da preliminar de incompetência absoluta da Justiça Federal, devendo ser extinto o processo, sem resolução do mérito, em relação às autoridades administrativas vinculadas ao DER/MG e ao Estado de Minas Gerais, independentemente de desmembramento ou remessa dos autos, nos termos do art. 45, §§ 1º e 2º, do CPC, a contrario sensu.

12. Por consectário lógico, fica prejudicada a terceira apelação, interposta pelo DER/MG e pelo Estado de Minas Gerais, bem como a alegação de fato novo, fundada na edição de lei estadual e de julgamento de ADI pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (id n. 293281160).

13. Também se torna imperioso o não conhecimento da primeira apelação, interposta pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas – SINDPAS, na condição de assistente.

14. Em se tratando de intervenção de terceiros e outros institutos correlatos, a Lei n. 12.016/2009 admite no mandado de segurança apenas a figura do litisconsórcio (art. 24). Ainda assim, de forma limitada, na medida em que obsta expressamente a sua modalidade ativa ulterior (art. 10, § 2º).

15. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que “o rito procedimental do mandado de segurança é incompatível com a intervenção de terceiros, ex vi do art. 24 da Lei nº 12.016/09, ainda que na modalidade de assistência litisconsorcial” (STF, 1ª Turma, Mandado de Segurança n. 32.074, Relator Ministro LUIZ FUX, publicado em 05/11/2014).

16. Na mesma linha de inteligência, o Superior Tribunal de Justiça também vem afastando a possibilidade de assistência no procedimento do mandado de segurança, seja ela simples ou litisconsorcial (STJ, 2ª Turma, EDcl no AgInt no RMS n. 59.587/PR, Relator Ministro Herman Benjamin, publicado em 10/12/2021; STJ, 2ª Turma, AgRg na PET no RMS n. 45.505/PE, relator Ministro Humberto Martins, publicado em 13/03/2015). Não é outra a orientação predominante nos Tribunais Regionais Federais, como se infere dos arestos a seguir coligidos:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, PROCESSUAL CIVIL.  
AGRAVO DE INSTRUMENTO EM MANDADO DE SEGURANÇA.



INTERVENÇÃO DE TERCEIROS. INCOMPATIBILIDADE COM O MANDAMUS. ANULAÇÃO, PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, DE AÇÃO DISCIPLINAR DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. NÃO CABIMENTO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO.

1. O pedido de assistência não é cabível no mandado de segurança, por interpretação do art. 24 da Lei 12.016/09, a contrario sensu. (...)

7. Pedidos de assistência indeferidos. Agravo de instrumento provido para suspender o ato administrativo atacado por meio do mandado de segurança. Agravo interno, de decisão em que deferida a antecipação da tutela recursal, declarado prejudicado (TRF1, 6ª Turma, Agravo de instrumento n. 1014338-59.2021.4.01.0000, Relator Desembargador Federal João Batista Moreira, Rel. Conv. Juiz Federal Glaucio Maciel, publicado em 29/11/2021).

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES. TERCEIROS. SESC. SENAC. PEDIDO DE INTERVENÇÃO. ASSISTÊNCIA

1. O entendimento firmado no âmbito desta Segunda Turma é no sentido de que, conquanto as entidades em questão sejam destinatárias das contribuições impugnadas, a administração de tais verbas cabe à UNIÃO, sendo sua arrecadação atribuição da Receita Federal do Brasil, motivo pelo qual não há legitimidade para figurarem no polo passivo da demanda.

2. Considerando-se que não há vínculo jurídico entre o contribuinte e as entidades destinatárias das contribuições de intervenção no domínio econômico, na linha dos precedentes jurisprudenciais desta Corte, incabível o ingresso no feito na condição de assistentes, nos termos do art. 119, "caput", do CPC.

3. Conforme destacado na decisão agravada, o E. STJ tem entendimento já pacificado em que reconhece a incompatibilidade do mandado de segurança - caso dos autos - com qualquer modalidade de intervenção de terceiros. (TRF4, 2ª Turma, Agravo de Instrumento n. 5040509-35.2020.4.04.0000, Relatora Desembargadora Federal Maria de Fátima Freitas Labarrère, juntado aos autos em 24/11/2020)

17. Ressalte-se que, mesmo tendo sido admitido o ingresso do terceiro na origem (id n. 262383696), não há óbice à sua exclusão nesta instância revisora, por se tratar de questão de ordem pública, que deve ser conhecida de ofício e a qualquer tempo pelo órgão jurisdicional.

18. Assim sendo, não conheço da primeira apelação, interposta pelo SINDPAS.

19. No mais, presentes os requisitos legais de admissibilidade, conheço da remessa necessária e do segundo recurso de apelação, interposto pela ANTT.

20. Preliminarmente, a agência reguladora arguiu a ilegitimidade ativa da impetrante, ao argumento de que ela pleiteia direito alheio em nome próprio.

21. Com efeito, a legitimidade ad causam é a pertinência subjetiva da demanda (art. 17 do CPC). Segundo leciona a doutrina:

A ação somente pode ser proposta por aquele que é titular do interesse que se afirma prevalente na pretensão, e contra aquele cujo interesse se



exige que fique subordinado ao do autor. Desde que falte um desses requisitos, há carência de ação por ausência de legitimo ad causam. Só os titulares do direito em conflito têm o direito de obter uma decisão sobre a pretensão levada a juízo através da ação. São eles portanto os únicos legitimados a conseguir os efeitos jurídicos decorrentes do direito de ação (José Frederico Marques. Instituições de Direito Processual Civil. Vol. II. 3ª ed. rev Forense, Rio de Janeiro, 1966, p. 41).

O autor deve ter título em relação ao interesse que pretende seja tutelado. Por outras palavras, o autor deverá ser titular do interesse que se contém na sua pretensão com relação ao réu. Assim, à legitimação para agir em relação ao réu deve corresponder a legitimação para contradizer deste em relação àquele. Ali, legitimação ativa; aqui, legitimação passiva (Moacyr Amaral Santos. Primeiras Linhas de Direito Processual Civil. 1º volume. 5ª ed., Saraiva, São Paulo, 1977, p. 146).

22. No caso concreto, como bem pontuou o juízo de origem, as autuações e apreensões de veículos efetuadas pelas autoridades impetradas afetam diretamente o exercício da atividade econômica da impetrante, na medida em que as viagens por ela intermediadas são interrompidas, em prejuízo dos passageiros cadastrados em sua plataforma, resultando em demandas em face da empresa, para fins de reparação de eventuais danos materiais ou morais. Logo, a Buser possui legitimidade para figurar no polo ativo do *mandamus*, pois atua na defesa de direito próprio e autônomo, que, embora diretamente relacionado, não se confunde com aquele titularizado pelos fretadores a ela vinculados.

23. Rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa.

24. A prefacial de falta de interesse processual, por inadequação da via eleita, também não merece prosperar. Isso porque a impetrante não impugnou lei ou ato normativo em tese, mas, sim, os atos administrativos materiais, consubstanciados nas autuações efetuadas pelas autoridades impetradas, por suposta realização de transporte público irregular ou clandestino de passageiros, ainda que fundamentadas na Resolução n. 4.777/2015 da ANTT ou em qualquer outra norma geral e abstrata, pelo que não se aplica à espécie o enunciado da súmula n. 266 do STF.

25. Afasto a preliminar de inadequação da via eleita.

26. Quanto ao mérito, nota-se que, na origem, a impetrante pugnou por determinação para que as autoridades impetradas abstenham-se de criar óbice, impedir ou interromper as viagens por ela intermediadas, sob o fundamento de prestação clandestina de serviço público, ou qualquer outro que extrapole a regular fiscalização de trânsito e de segurança. O juízo a quo reputou presente o direito líquido e certo reivindicado e concedeu a segurança, confirmando a tutela provisória de urgência anteriormente deferida.

27. Em sede recursal, a ANTT defende a legitimidade da fiscalização e das autuações impugnadas, ao argumento de que a impetrante não tem autorização para realizar o transporte coletivo rodoviário de passageiros, ao passo que os fretadores a ela vinculados estão autorizados a operarem somente o serviço de fretamento em circuito fechado, nos termos do art. 26 da Lei n. 10.233/2001, c/c art. 3º, XIV, da Resolução n. 4.777/2015.

28. Segundo o disposto no art. 170, IV e V, da Constituição Federal de 1988, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por objetivo assegurar a todos uma existência digna, em atenção aos ditames da justiça social e observados os princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor. A livre iniciativa constitui, inclusive, fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, IV, da Carta Constitucional.

29. Não se pode olvidar que o parágrafo único do citado art. 170 da Constituição Federal de 1988 também estabelece que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

30. Por sua vez, a Lei n. 10.233/2001, que disciplina a competência e o modo de atuação da



ANTT, no âmbito do transporte público terrestre interestadual e internacional de passageiros, não proíbe a realização de viagens sob o regime de fretamento em circuito aberto, como efetuado pelos fretadores cadastrados na plataforma da Buser, estando tal vedação prevista exclusivamente em ato normativo infralegal, qual seja, a Resolução n. 4.777/2015 da ANTT, que assim dispõe:

Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:

VI - Fretamento turístico: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que deverá ser realizada conforme as modalidades turísticas definidas em legislação;

VII - Fretamento eventual: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que ocorrerá sem interesse turístico;

VIII - Fretamento contínuo: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, por período determinado, com quantidade de viagens, frequência e horários pré-estabelecidos, com relação de passageiros transportados, firmado por meio de contrato registrado em cartório, destinado ao transporte de empregados ou colaboradores de pessoa jurídica, de docentes, discentes e técnicos de instituição de ensino, de associados de agremiação estudantil ou associação legalmente constituída e de servidores e empregados de entidade governamental que não estiver utilizando veículo oficial ou por ela arrendado;

XIV - Circuito fechado: viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida; (...)

Art. 31. A licença de viagem para a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento turístico ou de fretamento eventual, em circuito fechado, deverá ser emitida pela própria autorizatária, em sistema disponibilizado para esse fim pela ANTT, antes do início de cada viagem. (...)

Art. 61. Na prestação do serviço de transporte rodoviário de passageiros de que trata a presente Resolução, a autorizatária não poderá:

I - praticar a venda e emissão de bilhete de passagem;

II - transportar pessoas não relacionadas na lista de passageiros;

III - transportar passageiros em apenas parte do itinerário registrado, salvo nos casos previstos Art. 37; (...)





VI - executar serviço de transporte rodoviário de passageiros que não seja objeto da autorização;

31. É de se notar que o referido ato normativo, ao estabelecer que o serviço de fretamento deve ser prestado necessariamente sob o regime do circuito fechado, acabou impondo restrição não prevista em lei, ultrapassando os limites do poder regulamentar conferido à agência reguladora. Ademais, ao vedar o transporte coletivo de passageiros em circuito aberto pelos autorizatários, em caráter privado, restringindo-o às concessionárias do serviço público, possibilita a formação de monopólio ou de exclusividade que contraria os princípios da ordem econômica constitucional, que, como dito, prestigiam a livre iniciativa e a livre concorrência, em benefício do desenvolvimento nacional e da proteção dos consumidores, que, com a maior competitividade, passam a contar com mais opções de prestadores de serviço e preços mais favoráveis neste seguimento do mercado de consumo.

32. A vedação idêntica, prevista no âmbito da legislação estadual, como no caso da Lei n. 23.941/2021, do Estado de Minas Gerais, também é de duvidosa constitucionalidade, notadamente em seu aspecto formal orgânico, tendo em vista o disposto no art. 22, XI, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, sendo certo que não foi editada a lei complementar federal autorizativa descrita no parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional, permitindo que os Estados legislem sobre questões específicas desta matéria. De qualquer forma, o referido diploma legal não é objeto deste julgamento, pois trata exclusivamente do transporte intermunicipal, matéria que restou prejudicada, após a extinção do processo em relação ao DER/MG e ao Estado de Minas Gerais.

33. Em outras palavras, em se tratando de transporte terrestre interestadual de passageiros, inexistente norma constitucional que estabeleça o monopólio ou a exclusividade do regime público de concessão. Ao contrário, há determinação expressa para que se observe os ditames da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa do consumidor (art. 1º IV e 170, IV e V, da CRFB/1988). Igualmente, não há na Lei n. 10.233/2001 disposição no sentido de que o circuito fechado constitui elemento constitutivo ou essencial da atividade de fretamento, pois tal diploma limitou-se a definir, em seu art. 26, II e III, que compete à ANTT autorizar o transporte coletivo de passageiros, com a finalidade de turismo ou sob o regime de fretamento.

34. Por sua vez, o Decreto n. 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, estabelece normas e princípios que expressam a necessidade de abertura do mercado, redução da intervenção e regulação estatal e aumento da competitividade no setor. Confira-se:

Art. 2º São princípios da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros:

I - livre concorrência;

II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;

III - defesa do consumidor; e

IV - redução do custo regulatório.

Art. 3º São diretrizes da regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros: (...)

III - vedação à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.

35. Como se pode ver, a atual orientação normativa governamental é no sentido de que os órgãos e entidades de regulação e fiscalização de trânsito e de transporte coletivo rodoviário de passageiros devem envidar esforços no sentido de assegurar a qualidade e a segurança do serviço prestado aos consumidores, por particulares em sentido estrito ou em colaboração formal com o Poder Público, sem que a



intervenção estatal implique na instituição ou manutenção de privilégios ou restrições indevidas à livre iniciativa.

36. Ressalte-se que a própria ANTT, no enunciado da súmula administrativa n. 11, define como irregular o transporte interestadual ou internacional de passageiros realizado sem a emissão do Termo de Autorização de Fretamento – TAF, o que não se configura na espécie, na medida em que, para o cadastramento dos fretadores parceiros na plataforma da Buser, é exigida tal certificação, sem a qual não podem aqueles disponibilizarem o serviço aos usuários interessados.

37. A atividade exercida diretamente pela impetrante também não justifica a aplicação de qualquer penalidade por parte das autoridades impetradas. Primeiro, porque não se trata de uma empresa de transporte, visto que seu objeto é “a intermediação de negócios e o desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis”, como se infere do respectivo contrato social, não sendo, pois, um agente regulado pela ANTT. Segundo, porque não há norma legal ou regulamentar que obste a formação, em ambiente virtual, de grupos de pessoas que pretendem realizar viagens, a fim de que sejam conectados com as empresas de fretamento previamente identificadas e cadastradas na plataforma digital.

38. A alegação de concorrência desleal, em razão de as empresas de transporte público arcarem com as gratuidades (idosos, pessoas com deficiência e jovens), bem como pela possibilidade de prática denominada *cream skimming*, em que a empresa escolhe somente as rotas mais rentáveis, em prejuízo dos demais usuários, não merece guarida. Isso porque a Buser não estabelece previamente os itinerários, os horários ou a frequência das viagens, o que é feito pelos próprios usuários, que, ao acessarem a ferramenta tecnológica, podem optar por criar um novo grupo ou participarem de um já criado, de acordo com suas próprias preferências ou necessidades. De sorte que, alcançado um número mínimo de interessados, o contrato de transporte é firmado, através do próprio aplicativo, entre os passageiros e a empresa de fretamento, ficando rateados os custos da viagem entre todos aqueles que aderiram ao grupo.

39. Ao contrário do que ocorre no transporte público convencional, no momento da criação do grupo de usuários, inexistente garantia de que a viagem será efetivamente realizada, pois, caso não atingido o quórum mínimo de participantes, a contratação não ocorre. De modo que não há oferta pública de passagens, mas, sim, proposta de rateio do preço estipulado pelo fretador, entre pessoas com idêntico objetivo, qual seja, o deslocamento terrestre entre os locais de origem e de destino informados. Logo, não se pode afirmar que a Buser oferece transporte coletivo irregular ou clandestino, até porque não possui veículos próprios e não se dedica à prestação deste serviço.

40. Também não há ilegalidade por parte das empresas parceiras cadastradas no aplicativo, pois são regularmente constituídas e autorizadas pelo Poder Público a operarem o transporte rodoviário de passageiros na modalidade de fretamento. A existência de prévia autorização da ANTT e o cumprimento dos demais requisitos legais infirmam a tese de que o serviço prestado em ônibus fretados ofereceria maior risco à segurança ou à vida dos passageiros, quando comprado àquele executado em veículos de concessionárias. Além de não ser possível constatar de plano a maior ocorrência de acidentes no serviço privado, a sentença recorrida não impediu toda e qualquer fiscalização das empresas vinculadas à Buser e das viagens por ela intermediadas, tendo consignado expressamente a possibilidade de atuação por razões inerentes à segurança do trânsito e do transporte.

41. Nesse contexto, cabe exclusivamente ao legislador estabelecer os parâmetros que permitam a coexistência entre os serviços prestados por agentes privados e por aqueles submetidos ao regime da concessão, sempre tendo em mente o benefício da coletividade, o desenvolvimento social e econômico e o interesse público, não competindo ao Poder Judiciário, na análise do caso concreto, impedir o emprego de novas ferramentas tecnológicas, que possibilitam e facilitam o compartilhamento de informações e a conexão entre pessoas em meio virtual, para quaisquer finalidades, desde que lícitas, por se tratar de prática comum e fomentada na sociedade contemporânea, que tem sido marcada por significativas mudanças, inclusive no âmbito da atuação estatal.

42. Ademais, ao permitir a continuidade do exercício da atividade de fretamento intermediada pela Buser, nos moldes realizados pelos transportadores a ela vinculados, até que sobrevenha a disciplina legislativa própria, este Tribunal prestigia a liberdade de contratar, o direito de escolha do consumidor e o direito fundamental de locomoção do cidadão, em detrimento de sua limitação ou proibição pura e simples, com base em determinação regulatória inquinada de ilegalidade.



43. Nessa linha de inteligência, é oportuna a transcrição do seguinte trecho do parecer emitido pelo MPF em primeiro grau de jurisdição, segundo o qual:

A interferência estatal no setor privado tem sido abusiva e desnecessária. A resistência das empresas tradicionais de transporte, manifestada por meio de seus sindicatos, como ocorre nestes autos, acaba por se converter em prejuízo para aqueles que buscam trazer inovação para o mercado brasileiro. Há de se ter prudência para que as normas reguladoras atualmente existente não sejam deturpadas e aplicadas de modo que se crie verdadeira reserva de mercado.

Não há dúvidas de que o serviço prestado pela impetrante aumenta o leque de escolhas daqueles que utilizam o transporte coletivo, privilegiando a defesa do consumidor. Contribui, também, para que menos pessoas utilizem seus veículos particulares em viagens – tendo em vista os preços mais competitivos e as facilidades trazidas pelo aplicativo – o que é desejável na proteção ao meio ambiente. Certamente contribuirá, por meio da livre concorrência, para melhorias do transporte público regular, que deverá se aprimorar para fazer frente a uma nova modalidade de transporte coletivo (id n. 262383800).

44. Embora ainda não haja um pronunciamento definitivo por parte dos Tribunais Superiores, quanto ao caso específico da empresa Buser, não se pode olvidar que, no conhecido caso da empresa Uber, cujo serviço guarda certa semelhança com aquele operado pela impetrante, notadamente por também envolver o transporte remunerado de passageiros, mediante a utilização de aplicativo, o Supremo Tribunal Federal reputou legítima a inovação, afastando as restrições impostas em legislação local, que, a pretexto de regulamentar a atividade, pretendia assegurar reserva de mercado até então mantida pelos permissionários do serviço público de táxi, em detrimento da livre iniciativa, da livre concorrência e da proteção ao consumidor, nos seguintes termos:

“DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE. (...)

5. O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos.

6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletor grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas.



7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Trad. Cristina Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. Literatura: STIGLER, George. "The theory of economic regulation". in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1 (Spring,1971).

9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. (...)

10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção.

11. A norma que proíbe o "uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas" configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis.

12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. (...)

13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego,



insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi.

14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo.

15. A literatura do tema assenta que, verbis: “não há teoria ou conjunto de evidências aceitas que atribuam benefícios sociais à regulação que limite a entrada e a competição de preços” (POSNER, Richard A. "The Social Costs of Monopoly and Regulation". In: The Journal of Political Economy, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 807-828). (...)

16. A evolução tecnológica é capaz de superar problemas econômicos que tradicionalmente justificaram intervenções regulatórias, sendo exemplo a sensível redução de custos de transação e assimetria de informação por aplicativos de transporte individual privado, tornando despropositada a padronização dos serviços de táxi pelo poder público. Literatura: MACKAAY, Ejan. Law and Economics for Civil Law Systems. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

17. Os benefícios gerados aos consumidores pela atuação de aplicativos de transporte individual de passageiros são documentados na literatura especializada, que aponta, mediante métodos de pesquisa empírica, expressivo excedente do consumidor (consumer surplus), consistente na diferença entre o benefício marginal na aquisição de um bem ou serviço e o valor efetivamente pago por ele, a partir da interação entre a curva de demanda e o preço de mercado, por isso que a proibição da operação desses serviços alcança efeito inverso ao objetivo de defesa do consumidor imposto pelos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição.

18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014.

19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna (STF, Tribunal Pleno, ADPF 449, Relator Ministro Luiz Fux, publicado em 02/09/2019).

45. Portanto, a outra conclusão não se pode chegar, senão a de que a impetrante desempenha



regularmente sua atividade econômica, restando evidenciado o direito líquido e certo reivindicado. Por conseguinte, deve a ANTT abster-se de criar óbice, impedir ou interromper as viagens por ela intermediadas, sob o fundamento de clandestinidade do serviço de transporte coletivo de passageiros prestado pelos autorizatários a ela vinculados, ainda que no regime de fretamento em circuito aberto, ficando mantida a sentença nesta parte, pois em consonância com a legislação de regência e a jurisprudência pátria.

46. Ante o exposto, ACOLHO A PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA FEDERAL, quanto aos atos imputados às autoridades estaduais, JULGO PARCIALMENTE EXTINTO O PROCESSO, sem resolução do mérito e, na forma do art. 6º, § 5º, da Lei n. 12.016/2009, em relação ao Diretor de Fiscalização do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais, ao Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito do DER/MG e ao Coordenador Regional do DER/MG – CRG Metropolitana – Belo Horizonte, sem desmembramento ou remessa dos autos, nos termos do art. 45, §§ 1º e 2º, do CPC, a contrario sensu, ficando PREJUDICADA A TERCEIRA APELAÇÃO, interposta pelo DER/MG e pelo Estado de Minas Gerais. Ato contínuo, reconheço a impossibilidade de intervenção de terceiro em mandado de segurança, determino a exclusão do assistente admitido em primeiro grau e, por conseguinte, NÃO CONHEÇO DA PRIMEIRA APELAÇÃO, interposta pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais – SINDPAS. Por fim, rejeito as preliminares de ilegitimidade ativa e de inadequação da via eleita e, no mérito, NEGO PROVIMENTO À REMESSA NECESSÁRIA E À SEGUNDA APELAÇÃO, interposta pela ANTT, mantendo incólumes os termos e os efeitos da sentença recorrida, exclusivamente em relação às autoridades a ela vinculadas, quais sejam, o Superintendente de Serviço de Transporte de Passageiros da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT e o Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT.

Sem honorários advocatícios recursais, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009.

É como voto.

**LINCOLN RODRIGUES DE FARIA**

**Desembargador Federal Relator**



**PODER JUDICIÁRIO**



**VOTO**

**O Excelentíssimo Senhor Desembargador Federal LINCOLN RODRIGUES DE FARIA**  
**(Relator)**

1. De início, faz-se necessária a análise da preliminar de incompetência absoluta da Justiça Federal, suscitada pelos apelantes Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais – DER/MG e Estado de Minas Gerais, ao argumento de que compete à Justiça Estadual apreciar a legalidade dos atos imputados às autoridades estaduais.

2. A questão concernente à competência de natureza absoluta constitui matéria de ordem pública, devendo o órgão jurisdicional zelar por sua correta fixação. A competência cível da Justiça Federal é estabelecida pelo art. 109, I, da Constituição Federal de 1988, sendo imprescindível, para a sua configuração, a presença de uma das hipóteses previstas naquele dispositivo constitucional.

3. No caso concreto, a impetrante deduziu pretensão em face de autoridades administrativas estaduais e federais, vinculadas, respectivamente, ao DER/MG e à ANTT. Contudo, no que concerne à fiscalização do transporte coletivo terrestre de passageiros, inexistente solidariedade entre os entes federativos, tampouco indivisibilidade entre os atos praticados por seus agentes, que justifique a formação do pretendido litisconsórcio passivo facultativo ou necessário, visto que o primeiro atua exclusivamente no âmbito intermunicipal, ao passo que a segunda é responsável pelas ações na esfera interestadual e internacional, nos termos dos artigos 22, II e 26, II, da Lei n. 10.233/2001, c/c os artigos 3º, VII da Lei Estadual n. 11.403/1994 e 6º do Decreto Estadual n. 44.403/1994.

4. Quanto ao litisconsórcio, o Código de Processo Civil assim dispõe:

Art. 113. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando:

I - entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide;

II - entre as causas houver conexão pelo pedido ou pela causa de pedir;

III - ocorrer afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito.  
(...)

Art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.

Art. 115. A sentença de mérito, quando proferida sem a integração do contraditório, será:

I - nula, se a decisão deveria ser uniforme em relação a todos que deveriam ter integrado o processo;

II - ineficaz, nos outros casos, apenas para os que não foram citados.



(...)

Art. 116. O litisconsórcio será unitário quando, pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir o mérito de modo uniforme para todos os litisconsortes.

5. Na seara do direito material, vale lembrar que a solidariedade não se presume, resultando exclusivamente de lei ou de convenção entre as partes, nos termos do art. 265 do Código Civil de 2002. Por sua vez, a indivisibilidade ocorre quando a prestação tem por objeto coisa ou fato não suscetíveis de divisão, por sua natureza, por motivo de ordem econômica, ou dada a razão determinante do negócio jurídico, em consonância com o disposto no art. 258 do mesmo diploma legal.

6. Nesse contexto, ainda que a apelada atue na intermediação de viagens intermunicipais e interestaduais, tal fato, por si só, não atrai a competência da Justiça Federal para julgar os atos imputados às autoridades estaduais, os quais se inserem na competência absoluta da Justiça Estadual.

7. Afinal, mesmo configurada a conexão, por serem idênticos os pedidos e a causa de pedir (art. 55 do CPC), sabe-se que aquela é causa de modificação ou prorrogação da competência relativa, visto que a competência absoluta é improrrogável e inderrogável por vontade das partes (artigos 62 e 65 do CPC).

8. A cumulação de pedidos contra réus distintos somente é admitida excepcionalmente, quando fundados em ponto comum de fato e de direito e deduzidos perante o juízo competente para apreciação de ambos. Na espécie, a Justiça Federal não tem competência para apreciar a legalidade de atos praticados por autoridades não vinculadas às entidades ou órgãos elencados no art. 109, I, da CF/88, quando inexistente solidariedade ou indivisibilidade em relação aos atos imputados às autoridades federais. A propósito, confira-se os seguintes precedentes:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL E JUSTIÇA ESTADUAL. CUMULAÇÃO INDEVIDA DE PEDIDOS. RÉUS DISTINTOS NA MESMA AÇÃO. BANCO DO BRASIL E CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. CONEXÃO. INEXISTÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO DOS PEDIDOS PELO MESMO JUÍZO. INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA EM RAZÃO DA PESSOA. ART. 109, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE CISÃO DO PROCESSO.

1. Compete à Justiça Estadual processar e julgar demanda proposta contra o Banco do Brasil, sociedade de economia mista. Precedentes.

2. Nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar ação proposta em face da Caixa Econômica Federal, empresa pública federal.

3. Configura-se indevida a cumulação de pedidos, in casu, porquanto formulada contra dois réus distintos, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

4. Mesmo que se cogite de eventual conexão entre os pedidos formulados na exordial, ainda assim eles não podem ser julgados pelo mesmo juízo, ante a incompetência absoluta, em razão da pessoa, da Justiça Estadual para processar e julgar ação contra a Caixa Econômica Federal e a mesma incompetência absoluta, *ratione personae*, da Justiça Federal para julgar demanda e face do Banco do Brasil S/A, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

5. Nos termos da súmula 170/STJ, verbis: "compete ao Juízo onde primeiro for intentada a ação envolvendo acumulação de pedidos,





trabalhista e estatutário decidi-la nos limites da sua jurisdição, sem prejuízo do ajuizamento de nova causa, com pedido remanescente, no juízo próprio".

6. Cabe à Justiça Estadual decidir a lide nos limites de sua jurisdição, ou seja, processar e julgar o pedido formulado contra o Banco do Brasil, competindo à Justiça Federal o julgamento da pretensão formulada contra a Caixa Econômica Federal – CEF. (...) (CC n. 119.090/MG, Relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Segunda Seção, julgado em 12/9/2012, DJe de 17/9/2012).

9. Em julgamento de caso semelhante, em que uma empresa fretadora parceira da Buser impetrou mandado de segurança, em face das mesmas autoridades estaduais e federais, vinculadas ao DER/MG e à ANTT, respectivamente, o TRF1 assim decidiu:

1.1- Litisconsórcio passivo entre autoridades/entes federais e estaduais - incompetência da Justiça Federal

A reunião de pessoas numa mesma lide, passiva ou ativamente, depende de critérios legalmente previstos. (...)

De acordo com a norma, para que duas pessoas litiguem em conjunto numa mesma ação, ativa ou passivamente, é necessário que uma das condições previstas no referido art. 113 se faça presente.

No caso, nenhuma das hipóteses arroladas se verifica, de modo a autorizar o litisconsórcio passivo apontado pela impetrante na inicial, justificando, por conseguinte, a presença, na mesma lide, de autoridades sujeitas à competência da Justiça Federal e de autoridades submetidas à competência da Justiça Estadual.

De fato, por se tratar de relações jurídicas distintas entre a impetrante e cada uma das autoridades impetradas, o litisconsórcio só deve ser aceito em relação àquelas submetidas ao foro federal, em observância à regra do art. 109 da CF/88.

Por outro lado, também não se vislumbra, de igual modo, a ocorrência de litisconsórcio necessário. (...)

Com efeito, a pretensão deduzida na inicial diz respeito a atuações distintas, aplicadas por órgãos/autoridades dotados de competências legalmente delimitadas. No tocante à ANTT, a respectiva esfera de atuação restringe-se ao transporte rodoviário interestadual e internacional, nos termos do inciso III do art. 22 c/c inciso III do art. 26, todos da Lei 10.233/2001, do seguinte teor:

"Art. 22. Constituem a esfera de atuação da ANTT: (...) III – o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; (...)

Art. 26. Cabe à ANTT, como atribuições específicas pertinentes ao Transporte Rodoviário: (...)

III – autorizar o transporte de passageiros, sob regime de fretamento;"

Por sua vez, às autoridades vinculadas ao DER/MG compete a fiscalização e a autorização do transporte rodoviário intermunicipal sob regime de fretamento, embasada em critérios previstos em Normas do



Estado de Minas Gerais, tais como a Lei Estadual nº 11.403/94 e o Decreto Estadual 44.035/2005, que disciplinam:

Lei Estadual nº 11.403/94

“Art. 3º - Para a consecução de seus objetivos compete ao DER-MG: (....)

VII - conceder ou explorar diretamente os serviços de transportes coletivos rodoviários intermunicipal e metropolitano de passageiros;”

Decreto Estadual 44.035/2005

“Art. 6º. A autorização para prestação de serviço fretado de transporte rodoviário intermunicipal de natureza eventual ou contínua, se condiciona à aprovação do cadastramento prévio e válido, do autorizatário, do condutor e do veículo, pelo Diretor Geral do DER/MG, que poderá delegar esta atribuição mediante portaria.”

Assim, constatada a impossibilidade de formação de litisconsórcio, necessário ou facultativo, é patente a incompetência absoluta da Justiça Federal para o processamento e o julgamento do feito em relação ao Diretor de Fiscalização do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais, ao Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais e ao Coordenador Regional do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais – CRG Metropolitana – Belo Horizonte, autoridades vinculadas ao Departamento de Transportes Rodoviários do Estado de Minas Gerais (DER/MG) (...) (TRF1, Agravo de Instrumento n. 1002292-72.2020.4.01.0000, Relator Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, publicado em 20/03/2020).

10. Portanto, impõe-se o acolhimento da preliminar de incompetência absoluta da Justiça Federal, devendo ser extinto o processo, sem resolução do mérito, em relação às autoridades administrativas vinculadas ao DER/MG e ao Estado de Minas Gerais, independentemente de desmembramento ou remessa dos autos, nos termos do art. 45, §§ 1º e 2º, do CPC, a contrario sensu.

11. Por consectário lógico, fica prejudicada a terceira apelação, interposta pelo DER/MG e pelo Estado de Minas Gerais, bem como a alegação de fato novo, fundada na edição de lei estadual e de julgamento de ADI pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (id n. 293281160).

12. Também se torna imperioso o não conhecimento da primeira apelação, interposta pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas – SINDPAS, na condição de assistente.

13. Em se tratando de intervenção de terceiros e outros institutos correlatos, a Lei n. 12.016/2009 admite no mandado de segurança apenas a figura do litisconsórcio (art. 24). Ainda assim, de forma limitada, na medida em que obsta expressamente a sua modalidade ativa ulterior (art. 10, § 2º).

14. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que “o rito procedimental do mandado de segurança é incompatível com a intervenção de terceiros, ex vi do art. 24 da Lei nº 12.016/09, ainda que na modalidade de assistência litisconsorcial” (STF, 1ª Turma, Mandado de Segurança n. 32.074, Relator Ministro LUIZ FUX, publicado em 05/11/2014).

15. Na mesma linha de inteligência, o Superior Tribunal de Justiça também vem afastando a possibilidade de assistência no procedimento do mandado de segurança, seja ela simples ou litisconsorcial (STJ, 2ª Turma, EDcl no AgInt no RMS n. 59.587/PR, Relator Ministro Herman Benjamin, publicado em



10/12/2021; STJ, 2ª Turma, AgRg na PET no RMS n. 45.505/PE, relator Ministro Humberto Martins, publicado em 13/03/2015). Não é outra a orientação predominante nos Tribunais Regionais Federais, como se infere dos arestos a seguir coligidos:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM MANDADO DE SEGURANÇA. INTERVENÇÃO DE TERCEIROS. INCOMPATIBILIDADE COM O MANDAMUS. ANULAÇÃO, PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, DE AÇÃO DISCIPLINAR DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. NÃO CABIMENTO. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO.

1. O pedido de assistência não é cabível no mandado de segurança, por interpretação do art. 24 da Lei 12.016/09, a contrario sensu. (...)

7. Pedidos de assistência indeferidos. Agravo de instrumento provido para suspender o ato administrativo atacado por meio do mandado de segurança. Agravo interno, de decisão em que deferida a antecipação da tutela recursal, declarado prejudicado (TRF1, 6ª Turma, Agravo de instrumento n. 1014338-59.2021.4.01.0000, Relator Desembargador Federal João Batista Moreira, Rel. Conv. Juiz Federal Glaucio Maciel, publicado em 29/11/2021).

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÕES. TERCEIROS. SESC. SENAC. PEDIDO DE INTERVENÇÃO. ASSISTÊNCIA

1. O entendimento firmado no âmbito desta Segunda Turma é no sentido de que, conquanto as entidades em questão sejam destinatárias das contribuições impugnadas, a administração de tais verbas cabe à UNIÃO, sendo sua arrecadação atribuição da Receita Federal do Brasil, motivo pelo qual não há legitimidade para figurarem no polo passivo da demanda.

2. Considerando-se que não há vínculo jurídico entre o contribuinte e as entidades destinatárias das contribuições de intervenção no domínio econômico, na linha dos precedentes jurisprudenciais desta Corte, incabível o ingresso no feito na condição de assistentes, nos termos do art. 119, "caput", do CPC.

3. Conforme destacado na decisão agravada, o E. STJ tem entendimento já pacificado em que reconhece a incompatibilidade do mandado de segurança - caso dos autos - com qualquer modalidade de intervenção de terceiros. (TRF4, 2ª Turma, Agravo de Instrumento n. 5040509-35.2020.4.04.0000, Relatora Desembargadora Federal Maria de Fátima Freitas Labarrère, juntado aos autos em 24/11/2020)

16. Ressalte-se que, mesmo tendo sido admitido o ingresso do terceiro na origem (id n. 262383696), não há óbice à sua exclusão nesta instância revisora, por se tratar de questão de ordem pública, que deve ser conhecida de ofício e a qualquer tempo pelo órgão jurisdicional.

17. Assim sendo, não conheço da primeira apelação, interposta pelo SINDPAS.

18. No mais, presentes os requisitos legais de admissibilidade, conheço da remessa necessária e do segundo recurso de apelação, interposto pela ANTT.

19. Preliminarmente, a agência reguladora arguiu a ilegitimidade ativa da impetrante, ao argumento de que ela pleiteia direito alheio em nome próprio.



20. Com efeito, a legitimidade ad causam é a pertinência subjetiva da demanda (art. 17 do CPC). Segundo leciona a doutrina:

A ação somente pode ser proposta por aquele que é titular do interesse que se afirma prevalente na pretensão, e contra aquele cujo interesse se exige que fique subordinado ao do autor. Desde que falte um desses requisitos, há carência de ação por ausência de legitimitio ad causam. Só os titulares do direito em conflito têm o direito de obter uma decisão sobre a pretensão levada a juízo através da ação. São eles portanto os únicos legitimados a conseguir os efeitos jurídicos decorrentes do direito de ação (José Frederico Marques. Instituições de Direito Processual Civil. Vol. II. 3ª ed. rev Forense, Rio de Janeiro, 1966, p. 41).

O autor deve ter título em relação ao interesse que pretende seja tutelado. Por outras palavras, o autor deverá ser titular do interesse que se contém na sua pretensão com relação ao réu. Assim, à legitimação para agir em relação ao réu deve corresponder a legitimação para contradizer deste em relação àquele. Ali, legitimação ativa; aqui, legitimação passiva (Moacyr Amaral Santos. Primeiras Linhas de Direito Processual Civil. 1º volume. 5ª ed., Saraiva, São Paulo, 1977, p. 146).

21. No caso concreto, como bem pontuou o juízo de origem, as autuações e apreensões de veículos efetuadas pelas autoridades impetradas afetam diretamente o exercício da atividade econômica da impetrante, na medida em que as viagens por ela intermediadas são interrompidas, em prejuízo dos passageiros cadastrados em sua plataforma, resultando em demandas em face da empresa, para fins de reparação de eventuais danos materiais ou morais. Logo, a Buser possui legitimidade para figurar no polo ativo do mandamus, pois atua na defesa de direito próprio e autônomo, que, embora diretamente relacionado, não se confunde com aquele titularizado pelos fretadores a ela vinculados.

22. Rejeito a preliminar de ilegitimidade ativa.

23. A prefacial de falta de interesse processual, por inadequação da via eleita, também não merece prosperar. Isso porque a impetrante não impugnou lei ou ato normativo em tese, mas, sim, os atos administrativos materiais, consubstanciados nas autuações efetuadas pelas autoridades impetradas, por suposta realização de transporte público irregular ou clandestino de passageiros, ainda que fundamentadas na Resolução n. 4.777/2015 da ANTT ou em qualquer outra norma geral e abstrata, pelo que não se aplica à espécie o enunciado da súmula n. 266 do STF.

24. Afasto a preliminar de inadequação da via eleita.

25. Quanto ao mérito, nota-se que, na origem, a impetrante pugnou por determinação para que as autoridades impetradas abstenham-se de criar óbice, impedir ou interromper as viagens por ela intermediadas, sob o fundamento de prestação clandestina de serviço público, ou qualquer outro que extrapole a regular fiscalização de trânsito e de segurança. O juízo a quo reputou presente o direito líquido e certo reivindicado e concedeu a segurança, confirmando a tutela provisória de urgência anteriormente deferida.

26. Em sede recursal, a ANTT defende a legitimidade da fiscalização e das autuações impugnadas, ao argumento de que a impetrante não tem autorização para realizar o transporte coletivo rodoviário de passageiros, ao passo que os fretadores a ela vinculados estão autorizados a operarem somente o serviço de fretamento em circuito fechado, nos termos do art. 26 da Lei n. 10.233/2001, c/c art. 3º, XIV, da Resolução n. 4.777/2015.

27. Segundo o disposto no art. 170, IV e V, da Constituição Federal de 1988, a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por objetivo assegurar a todos uma existência digna, em atenção aos ditames da justiça social e observados os princípios da livre concorrência e da defesa do consumidor. A livre iniciativa constitui, inclusive, fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, IV, da Carta Constitucional.



28. Não se pode olvidar que o parágrafo único do citado art. 170 da Constituição Federal de 1988 também estabelece que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

29. Por sua vez, a Lei n. 10.233/2001, que disciplina a competência e o modo de atuação da ANTT, no âmbito do transporte público terrestre interestadual e internacional de passageiros, não proíbe a realização de viagens sob o regime de fretamento em circuito aberto, como efetuado pelos fretadores cadastrados na plataforma da Buser, estando tal vedação prevista exclusivamente em ato normativo infralegal, qual seja, a Resolução n. 4.7777/2015 da ANTT, que assim dispõe:

Art. 3º Para fins desta Resolução, na prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento, considera-se:

VI - Fretamento turístico: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que deverá ser realizada conforme as modalidades turísticas definidas em legislação;

VII - Fretamento eventual: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, com exceção dos casos previstos nesta Resolução, em caráter ocasional, com relação de passageiros transportados e emissão de nota fiscal de acordo com as características da viagem, que ocorrerá sem interesse turístico;

VIII - Fretamento contínuo: o serviço prestado por autorizatária, para deslocamento de pessoas em circuito fechado, por período determinado, com quantidade de viagens, frequência e horários pré-estabelecidos, com relação de passageiros transportados, firmado por meio de contrato registrado em cartório, destinado ao transporte de empregados ou colaboradores de pessoa jurídica, de docentes, discentes e técnicos de instituição de ensino, de associados de agremiação estudantil ou associação legalmente constituída e de servidores e empregados de entidade governamental que não estiver utilizando veículo oficial ou por ela arrendado;

XIV - Circuito fechado: viagem de um grupo de passageiros com motivação comum que parte em um veículo de local de origem a um ou mais locais de destino e, após percorrer todo o itinerário, observado os tempos de permanência estabelecidos nesta Resolução, este grupo de passageiros retorna ao local de origem no mesmo veículo que efetuou o transporte na viagem de ida; (...)

Art. 31. A licença de viagem para a prestação do serviço de transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros realizado em regime de fretamento turístico ou de fretamento eventual, em circuito fechado, deverá ser emitida pela própria autorizatária, em sistema disponibilizado para esse fim pela ANTT, antes do início de cada viagem. (...)

Art. 61. Na prestação do serviço de transporte rodoviário de passageiros de que trata a presente Resolução, a autorizatária não poderá:

I - praticar a venda e emissão de bilhete de passagem;

II - transportar pessoas não relacionadas na lista de passageiros;

III - transportar passageiros em apenas parte do itinerário registrado,



salvo nos casos previstos Art. 37; (...)

VI - executar serviço de transporte rodoviário de passageiros que não seja objeto da autorização; (...)

30. É de se notar que o referido ato normativo, ao estabelecer que o serviço de fretamento deve ser prestado necessariamente sob o regime do circuito fechado, acabou impondo restrição não prevista em lei, ultrapassando os limites do poder regulamentar conferido à agência reguladora. Ademais, ao vedar o transporte coletivo de passageiros em circuito aberto pelos autorizatários, em caráter privado, restringindo-o às concessionárias do serviço público, possibilita a formação de monopólio ou de exclusividade que contraria os princípios da ordem econômica constitucional, que, como dito, prestigiam a livre iniciativa e a livre concorrência, em benefício do desenvolvimento nacional e da proteção dos consumidores, que, com a maior competitividade, passam a contar com mais opções de prestadores de serviço e preços mais favoráveis neste seguimento do mercado de consumo.

31. A vedação idêntica, prevista no âmbito da legislação estadual, como no caso da Lei n. 23.941/2021, do Estado de Minas Gerais, também é de duvidosa constitucionalidade, notadamente em seu aspecto formal orgânico, tendo em vista o disposto no art. 22, XI, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, sendo certo que não foi editada a lei complementar federal autorizativa descrita no parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional, permitindo que os Estados legislem sobre questões específicas desta matéria. De qualquer forma, o referido diploma legal não é objeto deste julgamento, pois trata exclusivamente do transporte intermunicipal, matéria que restou prejudicada, após a extinção do processo em relação ao DER/MG e ao Estado de Minas Gerais.

32. Em outras palavras, em se tratando de transporte terrestre interestadual de passageiros, inexistente norma constitucional que estabeleça o monopólio ou a exclusividade do regime público de concessão. Ao contrário, há determinação expressa para que se observe os ditames da livre iniciativa, da livre concorrência e da defesa do consumidor (art. 1º IV e 170, IV e V, da CRFB/1988). Igualmente, não há na Lei n. 10.233/2001 disposição no sentido de que o circuito fechado constitui elemento constitutivo ou essencial da atividade de fretamento, pois tal diploma limitou-se a definir, em seu art. 26, II e III, que compete à ANTT autorizar o transporte coletivo de passageiros, com a finalidade de turismo ou sob o regime de fretamento.

33. Por sua vez, o Decreto n. 10.157/2019, que institui a política federal de estímulo ao transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros, estabelece normas e princípios que expressam a necessidade de abertura do mercado, redução da intervenção e regulação estatal e aumento da competitividade no setor. Confira-se:

Art. 2º São princípios da Política Federal de Estímulo ao Transporte Rodoviário Coletivo Interestadual e Internacional de Passageiros:

I - livre concorrência;

II - liberdade de preços, de itinerário e de frequência;

III - defesa do consumidor; e

IV - redução do custo regulatório.

Art. 3º São diretrizes da regulamentação do transporte rodoviário coletivo interestadual e internacional de passageiros: (...)

III - vedação à instituição de reserva de mercado em prejuízo dos demais concorrentes e à imposição de barreiras que impeçam a entrada de novos competidores nacionais ou estrangeiros no mercado.

34. Como se pode ver, a atual orientação normativa governamental é no sentido de que os órgãos e entidades de regulação e fiscalização de trânsito e de transporte coletivo rodoviário de passageiros



devem envidar esforços no sentido de assegurar a qualidade e a segurança do serviço prestado aos consumidores, por particulares em sentido estrito ou em colaboração formal com o Poder Público, sem que a intervenção estatal implique na instituição ou manutenção de privilégios ou restrições indevidas à livre iniciativa.

35. Ressalte-se que a própria ANTT, no enunciado da súmula administrativa n. 11, define como irregular o transporte interestadual ou internacional de passageiros realizado sem a emissão do Termo de Autorização de Fretamento – TAF, o que não se configura na espécie, na medida em que, para o cadastramento dos fretadores parceiros na plataforma da Buser, é exigida tal certificação, sem a qual não podem aqueles disponibilizarem o serviço aos usuários interessados.

36. A atividade exercida diretamente pela impetrante também não justifica a aplicação de qualquer penalidade por parte das autoridades impetradas. Primeiro, porque não se trata de uma empresa de transporte, visto que seu objeto é “a intermediação de negócios e o desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis”, como se infere do respectivo contrato social, não sendo, pois, um agente regulado pela ANTT. Segundo, porque não há norma legal ou regulamentar que obste a formação, em ambiente virtual, de grupos de pessoas que pretendem realizar viagens, a fim de que sejam conectados com as empresas de fretamento previamente identificadas e cadastradas na plataforma digital.

37. A alegação de concorrência desleal, em razão de as empresas de transporte público arcarem com as gratuidades (idosos, pessoas com deficiência e jovens), bem como pela possibilidade da prática denominada cream skimming, em que a empresa escolhe somente as rotas mais rentáveis, em prejuízo dos demais usuários, não merece guarida. Isso porque a Buser não estabelece previamente os itinerários, os horários ou a frequência das viagens, o que é feito pelos próprios usuários, que, ao acessarem a ferramenta tecnológica, podem optar por criarem um novo grupo ou participarem de um já criado, de acordo com suas próprias preferências ou necessidades. De sorte que, alcançado um número mínimo de interessados, o contrato de transporte é firmado, através do próprio aplicativo, entre os passageiros e a empresa de fretamento, ficando rateados os custos da viagem entre todos aqueles que aderiram ao grupo.

38. Ao contrário do que ocorre no transporte público convencional, no momento da criação do grupo de usuários, inexistente garantia de que a viagem será efetivamente realizada, pois, caso não atingido o quórum mínimo de participantes, a contratação não ocorre. De modo que não há oferta pública de passagens, mas, sim, proposta de rateio do preço estipulado pelo fretador, entre pessoas com idêntico objetivo, qual seja, o deslocamento terrestre entre os locais de origem e de destino informados. Logo, não se pode afirmar que a Buser oferece transporte coletivo irregular ou clandestino, até porque não possui veículos próprios e não se dedica à prestação deste serviço.

39. Também não há ilegalidade por parte das empresas parceiras cadastradas no aplicativo, pois são regularmente constituídas e autorizadas pelo Poder Público a operarem o transporte rodoviário de passageiros na modalidade de fretamento. A existência de prévia autorização da ANTT e o cumprimento dos demais requisitos legais infirmam a tese de que o serviço prestado em ônibus fretados ofereceria maior risco à segurança ou à vida dos passageiros, quando comprado àquele executado em veículos de concessionárias. Além de não ser possível constatar de plano a maior ocorrência de acidentes no serviço privado, a sentença recorrida não impediu toda e qualquer fiscalização das empresas vinculadas à Buser e das viagens por ela intermediadas, tendo consignado expressamente a possibilidade de autuação por razões inerentes à segurança do trânsito e do transporte.

40. Nesse contexto, cabe exclusivamente ao legislador estabelecer os parâmetros que permitam a coexistência entre os serviços prestados por agentes privados e por aqueles submetidos ao regime da concessão, sempre tendo em mente o benefício da coletividade, o desenvolvimento social e econômico e o interesse público, não competindo ao Poder Judiciário, na análise do caso concreto, impedir o emprego de novas ferramentas tecnológicas, que possibilitam e facilitam o compartilhamento de informações e a conexão entre pessoas em meio virtual, para quaisquer finalidades, desde que lícitas, por se tratar de prática comum e fomentada na sociedade contemporânea, que tem sido marcada por significativas mudanças, inclusive no âmbito da atuação estatal.

41. Ademais, ao permitir a continuidade do exercício da atividade de fretamento intermediada pela Buser, nos moldes realizados pelos transportadores a ela vinculados, até que sobrevenha a disciplina legislativa própria, este Tribunal prestigia a liberdade de contratar, o direito de escolha do consumidor e o



direito fundamental de locomoção do cidadão, em detrimento de sua limitação ou proibição pura e simples, com base em determinação regulatória inquinada de ilegalidade.

42. Nessa linha de inteligência, é oportuna a transcrição do seguinte trecho do parecer emitido pelo MPF em primeiro grau de jurisdição, segundo o qual:

A interferência estatal no setor privado tem sido abusiva e desnecessária. A resistência das empresas tradicionais de transporte, manifestada por meio de seus sindicatos, como ocorre nestes autos, acaba por se converter em prejuízo para aqueles que buscam trazer inovação para o mercado brasileiro. Há de se ter prudência para que as normas reguladoras atualmente existente não sejam deturpadas e aplicadas de modo que se crie verdadeira reserva de mercado.

Não há dúvidas de que o serviço prestado pela impetrante aumenta o leque de escolhas daqueles que utilizam o transporte coletivo, privilegiando a defesa do consumidor. Contribui, também, para que menos pessoas utilizem seus veículos particulares em viagens – tendo em vista os preços mais competitivos e as facilidades trazidas pelo aplicativo – o que é desejável na proteção ao meio ambiente. Certamente contribuirá, por meio da livre concorrência, para melhorias do transporte público regular, que deverá se aprimorar para fazer frente a uma nova modalidade de transporte coletivo (id n. 262383800).

43. Embora ainda não haja um pronunciamento definitivo por parte dos Tribunais Superiores, quanto ao caso específico da empresa Buser, não se pode olvidar que, no conhecido caso da empresa Uber, cujo serviço guarda certa semelhança com aquele operado pela impetrante, notadamente por também envolver o transporte remunerado de passageiros, mediante a utilização de aplicativo, o Supremo Tribunal Federal reputou legítima a inovação, afastando as restrições impostas em legislação local, que, a pretexto de regulamentar a atividade, pretendia assegurar reserva de mercado até então mantida pelos permissionários do serviço público de táxi, em detrimento da livre iniciativa, da livre concorrência e da proteção ao consumidor, nos seguintes termos:

“DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE. (...)

5. O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos.

6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletor grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não





pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas.

7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Trad. Cristina Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. Literatura: STIGLER, George. "The theory of economic regulation". in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1 (Spring,1971).

9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. (...)

10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção.

11. A norma que proíbe o "uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas" configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis.

12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para



preservar a renda de agentes tradicionais. (...)

13. A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi.

14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo.

15. A literatura do tema assenta que, verbis: "não há teoria ou conjunto de evidências aceitas que atribuam benefícios sociais à regulação que limite a entrada e a competição de preços" (POSNER, Richard A. "The Social Costs of Monopoly and Regulation". In: *The Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 807-828). (...)

16. A evolução tecnológica é capaz de superar problemas econômicos que tradicionalmente justificaram intervenções regulatórias, sendo exemplo a sensível redução de custos de transação e assimetria de informação por aplicativos de transporte individual privado, tornando despicienda a padronização dos serviços de táxi pelo poder público. Literatura: MACKAAY, Ejan. *Law and Economics for Civil Law Systems*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.

17. Os benefícios gerados aos consumidores pela atuação de aplicativos de transporte individual de passageiros são documentados na literatura especializada, que aponta, mediante métodos de pesquisa empírica, expressivo excedente do consumidor (consumer surplus), consistente na diferença entre o benefício marginal na aquisição de um bem ou serviço e o valor efetivamente pago por ele, a partir da interação entre a curva de demanda e o preço de mercado, por isso que a proibição da operação desses serviços alcança efeito inverso ao objetivo de defesa do consumidor imposto pelos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição.

18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega "ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente", em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014.

19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta



Magna "(STF, Tribunal Pleno, ADPF 449, Relator Ministro Luiz Fux, publicado em 02/09/2019).

44. Portanto, a outra conclusão não se pode chegar, senão a de que a impetrante desempenha regularmente sua atividade econômica, restando evidenciado o direito líquido e certo reivindicado. Por conseguinte, deve a ANTT abster-se de criar óbice, impedir ou interromper as viagens por ela intermediadas, sob o fundamento de clandestinidade do serviço de transporte coletivo de passageiros prestado pelos autorizatários a ela vinculados, ainda que no regime de fretamento em circuito aberto, ficando mantida a sentença nesta parte, pois em consonância com a legislação de regência e a jurisprudência pátria.

45. Ante o exposto, ACOELHO A PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA FEDERAL, quanto aos atos imputados às autoridades estaduais, JULGO PARCIALMENTE EXTINTO O PROCESSO, sem resolução do mérito, na forma do art. 6º, § 5º, da Lei n. 12.016/2009, em relação ao Diretor de Fiscalização do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais, ao Gerente de Fiscalização de Transporte e Trânsito do DER/MG e ao Coordenador Regional do DER/MG – CRG Metropolitana – Belo Horizonte, sem desmembramento ou remessa dos autos, nos termos do art. 45, §§ 1º e 2º, do CPC, a contrario sensu, ficando PREJUDICADA A TERCEIRA APELAÇÃO, interposta pelo DER/MG e pelo Estado de Minas Gerais. Ato contínuo, reconheço a impossibilidade de intervenção de terceiro em mandado de segurança, determino a exclusão do assistente admitido em primeiro grau e, por conseguinte, NÃO CONHEÇO DA PRIMEIRA APELAÇÃO, interposta pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros no Estado de Minas Gerais – SINDPAS. Por fim, rejeito as preliminares de ilegitimidade ativa e de inadequação da via eleita e, no mérito, NEGO PROVIMENTO À REMESSA NECESSÁRIA E À SEGUNDA APELAÇÃO, interposta pela ANTT, mantendo incólumes os termos e os efeitos da sentença recorrida, exclusivamente em relação às autoridades a ela vinculadas, quais sejam, o Superintendente de Serviço de Transporte de Passageiros da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT e o Superintendente de Fiscalização da Unidade Regional de Minas Gerais da ANTT. Indefiro o pedido formulado pela ABRAFREC no ID. 299465650.

46. Sem honorários advocatícios recursais, nos termos do art. 25 da Lei n. 12.016/2009.

É como voto.

**LINCOLN RODRIGUES DE FARIA**

**Desembargador Federal Relator**





PODER JUDICIÁRIO FEDERAL

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO  
GAB 14 - DESEMBARGADORA FEDERAL SIMONE S LEMOS

PROCESSO: 1027611-88.2020.4.01.3800 PROCESSO REFERÊNCIA: 1027611-88.2020.4.01.3800

CLASSE: APELAÇÃO / REMESSA NECESSÁRIA (1728)

POLO ATIVO: . SUPERINTENDENTE DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS DA AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES - ANTT e outros

REPRESENTANTES POLO ATIVO: RAFAEL DA SILVA ALVIM - DF63903-A, RAPHAEL ROCHA DE SOUZA MAIA - DF52820-A, MARILDA DE PAULA SILVEIRA - DF33954-A, FLAVIO HENRIQUE UNES PEREIRA - DF31442-A, ANTONIO CELSO FONSECA PUGLIESE - SP155105-A, FERNANDO VILLELA DE ANDRADE VIANNA - DF50064-S, BRUNO SANCHEZ BELO - SP287404-A, CARINA BULLARA DE ANDRADE - SP406725-A e MATEUS RESENDE VILELA - MG192008-A

POLO PASSIVO: BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA.

REPRESENTANTES POLO PASSIVO: MURILO VENELLI PYLES - MG176175-A, CAIO SCHEUNEMANN LONGHI - SP222239-A, GUSTAVO LORENZI DE CASTRO - SP129134-A, JULIANA CORDEIRO DE FARIA - MG63427-A, ISADORA DE ASSIS E SOUZA - MG118099, ARTHUR SALLES DE PAULA MOREIRA - MG136818-A e JULIA VIEIRA FROES - MG200934

## EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÕES. MANDADO DE SEGURANÇA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA CONHECER DE ATOS PRATICADOS POR AUTORIDADES ESTADUAIS. INCOMPATIBILIDADE DO RITO DO MANDADO DE SEGURANÇA COM O INSTITUTO DA ASSISTÊNCIA. TRANSPORTE COLETIVO INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. FRETAMENTO EM CIRCUITO ABERTO. INTERMEDIÇÃO POR PLATAFORMA DIGITAL. MODELO DE NEGÓCIOS IRREGULAR, NÃO COMPATÍVEL COM A ORDEM CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SENTENÇA REFORMADA.

### I. CASO EM EXAME

1. Remessa necessária e apelações interpostas contra sentença que concedeu a segurança em favor da BUSER BRASIL TECNOLOGIA LTDA, reconhecendo o direito líquido e certo de a impetrante intermediar transporte coletivo interestadual de passageiros, afastando a imposição de penalidades por prestação de serviço clandestino.

### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

1. Competência ou não da Justiça Federal para o conhecimento e julgamento de mandado de segurança relativamente a atos imputados a autoridades estaduais, praticados nos limites de suas atribuições constitucionais, ainda que equivalentes a atos praticados por autoridades federais em outra esfera.
2. Possibilidade de intervenção de terceiro em mandado de segurança, impetrado para defesa de direito líquido e certo.
3. Existência de suposto direito líquido e certo da impetrante à intermediação de transporte coletivo interestadual de passageiros sem prévia autorização regulatória.



### III. RAZÕES DE DECIDIR

1. A Justiça Federal é incompetente para julgar atos praticados exclusivamente por autoridades estaduais, ainda que guardem correspondência com atos praticados por autoridades federais, especialmente na hipótese de atuação de cada uma delas em sua própria esfera de atribuições constitucionais.
2. O fretamento em circuito aberto para transporte coletivo interestadual de passageiros, sem autorização ou permissão do Poder Público, caracteriza transporte clandestino, incompatível com o regime jurídico do serviço público delegado.
3. A regularidade ou irregularidade do serviço de intermediação é umbilicalmente ligada à regularidade ou irregularidade do serviço final prestado ao consumidor.
4. O modelo de negócios da impetrante e suas parceiras caracteriza concorrência desleal com empresas concessionárias regulares, que estão submetidas a rígidas normas regulatórias e encargos que garantem a prestação contínua e universal do serviço.

### IV. DISPOSITIVO E TESE

1. Sentença parcialmente reformada, com denegação da ordem.

#### Teses de julgamento:

1. A Justiça Federal não possui competência para aferir, em mandado de segurança, a legalidade de atos praticados por autoridades estaduais, na esfera de suas atribuições constitucionais.
2. O rito do mandado de segurança é incompatível com o instituto da intervenção de terceiros.
3. É ilícita a intermediação de transporte coletivo realizado em descompasso com as normas constitucionais, legais e regulamentares.
4. O direito à livre iniciativa e à liberdade econômica não prevalece sobre a necessidade de regulamentação e fiscalização de serviços públicos essenciais, como o transporte coletivo interestadual.

*Dispositivos relevantes citados:* CF/1988, art. 21, XII, "e"; Lei nº 10.233/2001, art. 14; Decreto nº 2.521/1998; Resolução ANTT nº 4.770/2015.

*Jurisprudência relevante citada:* STJ, REsp nº 2093778/PR, Rel. Min. Mauro Campbell, j. 18.06.2024; STF, HC nº 76689, Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

### ACÓRDÃO

Decide a 4ª Turma do TRF6:

- por unanimidade, acolher a preliminar de incompetência absoluta da Justiça Federal quanto aos atos imputados às autoridades estaduais, julgando parcialmente extinto o processo, sem resolução do mérito, e prejudicada a apelação do DER e do Estado de Minas Gerais;
- por unanimidade, reconhecer a impossibilidade de intervenção de terceiro em mandado de segurança, não conhecendo da apelação interposta pelo SINDPAS e,
- por maioria, dar provimento à apelação da ANTT e à remessa necessária, nos termos do voto da Desembargadora Federal Simone S. Lemos.

Belo Horizonte, data da sessão de julgamento.



**Desembargadora Federal SIMONE S LEMOS**

**Relatora**

